Série A · N° 172

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

DU CONTROLE DES DÉPENSES LOCALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue

PAR

Pierre CHRÉTIEN

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*
Suffragants : MM. Robert REDSLOB, *Professeur.*
Alfred BEAUCOURT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

1944

CHRÉTIEN (Pierre).

Du contrôle des dépenses locales.

Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1944, in-8°, 128 pages.

(*Thèse Droit, Strasbourg-Clermont-Ferrand, 1944*).

CHRÉTIEN (Pierre).

Du contrôle des dépenses locales.

Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1944, in-8°, 128 pages.

(*Thèse Droit, Strasbourg-Clermont-Ferrand, 1944*).

CHRÉTIEN (Pierre).

Du contrôle des dépenses locales.

Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1944, in-8°, 128 pages.

(*Thèse Droit, Strasbourg-Clermont-Ferrand, 1944*).

CHRÉTIEN (Pierre).

Du contrôle des dépenses locales.

Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1944, in-8°, 128 pages.

(*Thèse Droit, Strasbourg-Clermont-Ferrand, 1944*).

DU CONTROLE
DES DÉPENSES LOCALES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A N° 172

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

DU CONTROLE DES DÉPENSES LOCALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue

PAR

Pierre CHRÉTIEN

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*
Suffragants MM. Robert REDSLOB, *Professeur.*
Alfred BEAUCOURT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e^)

1944

AVANT-PROPOS

Depuis près de cinquante ans la question des finances locales préoccupe ceux qui assument la lourde tâche d'administrer les départements et les communes. Elle se posait bien avant la guerre de 1914-1918. Depuis ce temps elle est devenue, chaque année, plus angoissante ; la crise financière aiguë qui atteignit profondément la vie des collectivités influença l'histoire politique de l'après-guerre. Cette crise des finances publiques avait entraîné un renforcement du contrôle et, après le remarquable redressement effectué par le président Poincaré, la situation des finances se trouva à nouveau gravement compromise. La continuité de ces difficultés procède de causes profondes et permanentes.

A. Une caractéristique des budgets locaux est l'accroissement incessant et considérable de charges publiques, pour des motifs réels et constants : les collectivités doivent supporter un certain nombre de dépenses, les unes « obligatoires », parce que la loi[1] leur fait une obligation d'exécuter les travaux ou d'assurer les services qui les entraînent, les autres « facultatives », en ce qu'elles dépendent de la disponibilité des ressources pour y parer, mais qui, en fait, ne peuvent être écartées. D'autre part, un mouvement d'idées a concouru à l'élargissement des attributions des collectivités publiques : « l'Etat service public » a détrôné « l'Etat souverain »

1. L. 10 août 1871 (modifiant la L. 30 juin 1867), art. 61, 62 ; L. 5 avril 1884, art. 136, 145. — Cf. note Hauriou, sous C. d'Etat, 22 février 1901, *Commune de Monticello*, S. 02.III.57.

traditionnel[1] ; il est une source continuellement jaillissante de dépenses et de besoins nouveaux ; des charges nouvelles sont constamment imposées aux collectivités et les anciennes augmentées, soit par décision du gouvernement, soit sous la pression des événements économiques.

Citer quelques-unes de ces charges est moyen d'en faire apparaître la nécessité et l'importance : réfection et entretien de la voirie, application des diverses lois d'assistance, fonctionnement des fonds de chômage, travaux d'assainissement, d'électrification rurale... S'y sont ajoutées, pour allourdir le poids et allonger la liste, les dépenses occasionnées par la guerre de 1939 : mobilisation, réfugiés, réquisitions, allocations militaires, la mise en œuvre complexe des mesures de rationnement : établissement et distribution des innombrables cartes de toutes sortes, statistiques de tous genres ... En outre, la présence des troupes d'occupation dans toute la France a entraîné la naissance de services spéciaux, de mesures spéciales de police, cantonnements, réquisitions...

Pour illustrer par eux l'accroissement, des chiffres récents manquent ; néanmoins il est possible, aisé, de se rendre compte de la progression constante des dépenses locales, dont la dépréciation du franc est loin d'être la cause unique et la plus importante. En 1869 les dépenses des départements et des communes étaient respectivement de 192 et 450 millions ; en 1913 elles étaient passées à 600 et 1.100 millions ; en 1930 M. de Lasteyrie, rapporteur de la loi de finances, le 13 février, à la Chambre des députés, indiquait les chiffres de 5.500 millions et 11 milliards ; en 1937 le total des budgets locaux s'élevait, au dire de M. Marcel Régnier, ancien ministre des finances, à 26 milliards (7+19 milliards)[2]. Aujourd'hui le total peut être évalué à plus de 30 milliards.

1. V. sur la notion de *service public*, mise sur le plan de celle de la puissance publique, le manifeste de M. G. Jèze, dans la *Revue de droit public*, avril-juin 1926 et les observations de M. Hauriou, comme préface de la IIe édition, 1926, de son *Précis de droit administratif*.

2. *Revue politique et parlementaire*, juin 1938, p. 381 : « Les finances départementales et communales ».

Pour les finances communales, en particulier, l'accroîssement des dépenses générales a été de 192% d'après les comptes budgétaires de quelques grandes villes, de 205% d'après ceux de quelques villes moyennes ; la seule augmentation des traitements des fonctionnaires communaux a exigé une augmentation de 174% des dotations. Dans les finances départementales, celui correspondant aux routes a été de 130%, à l'assistance de 100%, aux traitements de 112%. L'ascension des dépenses d'une grande ville (Rouen) a été de 414%[1].

B. Sur un autre plan, le problème des finances locales vaut de fixer l'attention : celui de l'interdépendance, de la solidarité entre le budget de l'Etat central et les budgets des départements ou des communes. De la répartition entre eux des dépenses les plus importantes et de l'interpénétration qui s'ensuit, les inconvénients ont une gravité de tous temps ; les faits de guerre leur ont donné une physionomie particulière en 1940, en faisant apparaître que, sans un concours très important de l'Etat, de 100% nécessairement dans les communes frontières évacuées en totalité, le budget ne pourrait être équilibré, et de même en certaines villes et communes demeurant tenues de lourdes dépenses, telles les annuités d'emprunt, et dans d'autres évacuées seulement en partie, ayant leur population active mobilisée et supportant de gros frais supplémentaires pour les réfugiés ou la défense passive, par exemple.

Problème passager, sans doute ; mais aspect du problème plus général et constant des besoins des collectivités secondaires, arrêtés par les organismes de tutelle administrative et appelant des impositions nationales. Or, sur ce problème, des observations sévères furent présentées, sans beaucoup de réticences ni d'illusions, par M. le professeur Girault[2] : « D'abord l'enchevêtrement des budgets complique considérablement

1. Chiffres puisés dans une monographie de M. Ch. VAUCLIN, percepteur : *Le budget de la ville de Rouen un an avant et dix ans après la guerre* (1913-1928).

2. *Revue politique et parlementaire*, juillet 1922, p. 88 : « Réforme des budgets départementaux et communaux ».

et inutilement la besogne administrative. En second lieu, ce système est une source de gaspillage. On masque l'importance de la dépense en la partageant entre trois personnes morales superposées. Chacune se fait illusion sur l'étendue du sacrifice parce qu'elle n'en supporte qu'une part. Mais le contribuable ne doit pas moins le payer tout. De cette façon, une collectivité n'a plus de responsabilité financière des dépenses qu'elle engage. Ses représentants établissent la comparaison, non pas entre les services rendus et la dépense totale, mais entre les services rendus et la part que cette collectivité supporte dans la dépense. Ainsi un conseil municipal dit Oui, parce que la commune ne paie que 15%, dans bien des cas où il aurait dit Non, si la commune avait dû payer 100%. Il est toujours tentant d'être généreux quand on dispose de l'argent de la princesse. Et encore, s'il n'y avait pas les supercheries ! Hélas ! elles sont inévitables. Chaque fois qu'une dépense est partagée entre plusieurs, chacun s'ingénie à diminuer sa part et à augmenter celle du voisin. L'Etat, le département et la commune passent tout leur temps à essayer de s'attraper mutuellement ».

L'avènement du régime démocratique a, sans doute, entraîné un élargissement de « l'interventionnisme » politique ; la souveraineté populaire souvent exigeante a conduit à des prodigalités budgétaires fort onéreuses. Toutefois, il n'apparaît aucunement que les gouvernements autoritaires ou dictatoriaux se soient montrés plus économes. Un régime parlementaire peut maintenir une parfaite gestion des deniers, si du moins il a le courage et la volonté de se défendre de tout excès[1]. Dans le passé, les défaillances, à tous les échelons,

1. Malgré une crise économique, la Restauration a opéré un remarquable redressement financier.

« Le gouvernement de la Restauration a été admirable par son économie vigilante, et c'était cette vertu qui, dans les circonstances où il s'établit, était la plus nécessaire de toutes ; selon la très juste remarque de Michel Chevalier, il semble avoir eu toujours présent à l'esprit que la Révolution avait éclaté à propos d'un déficit et avoir été dominé par le désir d'avoir toujours des finan-

furent à l'origine de la situation obérée de la plupart des collectivités locales. Pareille crise implique comme remède un allègement des charges ; mais la vérité est qu'un aménagement des recettes fiscales ne saurait être le remède unique : des transferts de dépenses des budgets départementaux ou communaux, et non plus la substitution de taxes locales au vieux système des centimes additionnels, ne sauraient suffire il y faut le complément de la contexture des documents budgétaires et du régime de la comptabilité. La structure du régime mise à part, il reste, en raison de la permanence et de la persistance des difficultés financières des collectivités, l'impérieuse nécessité d'un renforcement du contrôle, pour l'acquisition d'une certitude complète sur l'emploi légitime des fonds. Gouverner, administrer, c'est dépenser ; tout acte de gouvernement se traduit, en définitive et avant tout, par une opération de dépense ; la recette n'est que le revers de la médaille dont la dépense est la face, celle-ci ayant pour cause la nécessité d'assurer le fonctionnement des services publics.

C. L'obligation de maintenir sans à coups la continuité et la marche du service public, et aussi les limites incertaines et sans cesse révisées de leurs activités respectives, contribuèrent pratiquement à rendre plus étroite la solidarité financière de l'Etat et des collectivités locales et une réforme de plus en plus indispensable : la tutelle budgétaire à l'égard des collectivités décentralisées étant devenue insuffisante, pour cette raison surtout qu'elle comporte pas d'autres droits de contrôle que ceux formellement stipulés par la loi [1], la réorganisation du contrôle s'imposait : un pouvoir central ne peut se désin-

ces en un ordre parfait. Sa mission, qui a été très grande et très belle, a été de rétablir cet ordre et de fonder le crédit public ; après lui devaient venir les gouvernements qui, profitant de ce bon ordre et de ce crédit pourront entreprendre les grands travaux d'utilité publique qui enrichissent les Etats, quand ils ne sont point poussés jusqu'à l'excès et qu'ils ne font pas perdre de vue la nécessité primordiale d'un équilibre budgétaire rigoureux ». M. MARION, *Histoire financière de la France depuis* 1715, t. V, p. 113. Cf. t. IV, p. 425 et t. V, p. 1 à 113.

1. Cf. note PÉPY sous arrêt du Conseil de préfecture interdépartemental de Grenoble, 24 juin 1927, D. 28.III.27.

téresser des finances locales et plus particulièrement des dépenses ; toute crise qui les atteint a sa répercussion inéluctable sur les finances générales. Ainsi le contrôle financier doit constituer la pièce maîtresse de la vie administrative des collectivités locales, et c'est bien vraiment le rôle du droit administratif et financier de déterminer les deux points d'équilibre de l'indépendance des administrations et du contrôle du pouvoir central sans s'embarrasser de présomptions gênantes ou controuvées[1]. Les méthodes, à cet égard, ont changé : au lieu que, dans les débuts de la décentralisation, il portait sur les décisions initiales, l'engagement lui-même des opérations, soit pour les conseiller, soit pour les autoriser, le contrôle est devenu peu à peu, enfermé souvent dans des délais brefs, *a posteriori* ; la tutelle a reculé, s'est repliée comme sur une deuxième ligne, embusquant l'administration dans la procédure d'exécution « afin qu'on ne puisse pas se passer d'elle, quoi qu'on veuille exécuter »[2]. Or, manifestement, de tous les moyens d'action que le pouvoir central se peut réserver sur l'exécution des opérations administratives, il n'en est pas de plus important que ceux se référant au budget et procédant par la comptabilité.

En 1934, le gouvernement, profitant et usant des pouvoirs exceptionnels que le Parlement lui avait accordés, organisa et augmenta dans ces vues une tutelle financière des collectivités secondaires, lors de la refonte de la comptabilité publique ; néanmoins la tutelle proprement administrative ne se fit pas plus puissamment sentir. Une « comptabilité administrative » devait être établie au moyen de laquelle soit suivie au jour le jour la gestion financière.

Le décret du 30 octobre 1935[3], qui fut une tentative louable

1. Cf. C. d'Etat, 19 juin 1903, *Chambre de commerce d'Angers*. Leb. chr., p. 454, et 20 novembre 1908, *Chambre de commerce de Rennes*, S. 10.III.17.

2. Cf. Hauriou, note sous C. d'Etat, 20 novembre 1908 et 1er juillet 1910, *Ville d'Ancenis*, S. 10.III.145.

3. *J. off.*, 31 octobre, p. 11407 et 11410 ; *Duvergier*, 1935, p. 697. Cf. également rapport général au président de la République du 16 juillet 1935, (*J. off.*, 17 juillet, p. 7658).

de déflation par la réduction générale de 10% des dépenses de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, confia aux contrôleurs des dépenses engagées le soin de tenir cette comptabilité. Ce ne fut que réforme ou solution incomplète, faute d'avoir eu le temps de porter ses fruits et surtout, dès le principe, de s'étendre aux opérations des ordonnateurs secondaires : l'article 133 de la loi du 17 ou 16 avril 1930[1], instituant des contrôleurs des dépenses engagées auprès des ordonnateurs secondaires était resté lettre morte. En 1936, un contrôle nouveau fut institué au regard des collectivités secondaire. Un premier décret du 1er septembre 1936[2] institue dans les départements des services de contrôle des dépenses engagées qui doivent fonctionner suivant les principes posés par la loi du 10 août 1922[3] : contrôle indépendant de l'administration à surveiller, contrôleur dépendant exclusivement du ministre des finances, saisi préalablement du projet d'engagement de dépenses, afin de s'y opposer si ce projet contrevient aux règles budgétaires. Un second décret précise les conditions dans lesquelles sera tenue la comptabilité administrative[4] : tenue dans chaque ministère, près de chaque ordonnateur secondaire, par les soins des contrôleurs des dépenses engagées ; établissement par exercice, et reproduction de toutes les décisions d'exécution administrative du budget ; centralisation au ministère des Finances ; communication, enfin au Comité supérieur de contrôle institué à la Cour des comptes[5].

Désormais la Cour des comptes travaillera vite[6] ; saisie

1. Le *Code administratif* (J. DELPECH, p. 1316, donne pour date : 16 avril). L. 16 avril 1930 art. 133 : « Le contrôle institué par la loi du 10 août 1922 est étendu aux dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires sur les crédits du budget général de l'Etat et des budgets annexes rattachés pour ordre audit budget ». *Duvergier*, 1930, p. 178, et *J. off.*, 17 avril, p. 4229.
2. *Bulletin législatif Dalloz*, 1936, p. 680.
3. V. le commentaire de la loi au *D.* 1923.IV.371.
4. Cf. rapport du ministre des Finances M. V. Auriol, proposant à la signature du Président de la République les décrets du 1er septembre 1936, *J. off.*, 3 septembre, p. 9397.
5. TROTABAS, *Tr. de législ. fin.* Dalloz, 7e édit., 1942, n° 129, p. 109.
6. V. la mercuriale GODIN à la Cour des comptes, 4 octobre 1938.

mensuellement des éléments de la comptabilité administrative, elle est en mesure d'adresser en temps utile au gouvernement les observations et les critiques formulées à la suite de l'examen des comptes. Encore est-il que ce contrôle des dépenses engagées ne porte que sur les dépenses effectuées en province, sur les crédits délégués du budget par les ordonnateurs secondaires ; il n'a aucune action sur les dépenses départementales et communales. Et c'est, en vérité, dans la loi, une lacune manifeste ; elle serait tout à fait fâcheuse, si, en partie, elle n'était comblée ou réduite par le fait qu'à l'encontre des principes communs, inverses, de l'irresponsabilité pécuniaire de l'ordonnateur et de la responsabilté pécuniaire du comptable, une tradition, sous des formes peut-être diverses, mais de même cause, s'est installée contre les combinaisons, manœuvres ou irrégularités des agents départementaux ou municipaux : elle remonte aux Chambres des comptes et à la clause d'enregistrement des lettres patentes octroyant des perceptions locales et portant obligation de compter devant elles des deniers perçus en vertu de ces actes souverains ; les recueils des actes administratifs des préfectures et les archives des trésoriers la prolongent[1] ; la circulaire du comte de Montalivet, une des premières, l'affirma le 10 février 1812, à l'encontre de l'administration communale, « des dépenses qu'on dissimule, des recettes dont on ne se rend pas compte ». Elle consiste en ce qu'un administrateur, un ordonnateur, peut, à l'occasion, être considéré comme gestionnaire de fait, tenu de l'obligation de rendre compte de ses ordres et de sa gestion devant la juridiction des comptes, traité selon l'instruction du ministère de l'Intérieur du 30 septembre 1824 comme comptable : sa gestion est une *comptabilité* relevant de la juridiction de la Cour des comptes, et son statut assimilé à celui d'un comptable patent.

1. Cf. Fleury, *Institution au droit français*, t. 1, p. 214, Paris, 1858. Cf. Edit de Saint-Germain-en-Laye, août 1669, art. 1er rapporté dans *P. Marquès di Braga* et C. Lyon, v° *Comptabilité de fait*, n° 4, dans le *Répertoire de droit administratif* (Béquet), t. IV, p. 391.

Un pouvoir de contrôle et un système de comptabilité se dressent ainsi et jouent au regard des communes et des établissements publics. L'un et l'autre n'ont pas assez de place, sous forme d'exposé dogmatique, dans la littérature ; les monographies sur les finances locales s'en sont tenues à l'écart [1] ; celle même [2] qui a prononcé le mot de contrôle n'en a envisagé qu'un mode très imparfait et sans généralité depuis qu'il fut établi par la Constitution de l'an III, celui exercé par les contribuables de la commune. Il y a, à les étudier d'un point de vue technique, plus qu'un gaspillage de mots ou une perte de temps ; la tâche n'est certes pas vaine, elle est même peut-être utile, qui consiste à rassembler des détails et apporter des éléments à une œuvre, l'auteur de cette entreprise ne dût-il pas la porter par lui-même en son plan complet et véritable.

1. V. la thèse de doctorat, Paris, 1930, de M. G. Assemat, *La crise des finances communales et départementales*, attachée à l'étude des opinions doctrinales et des projets ayant suivi la réforme des impôts d'Etat, et celle, Paris, 1942, de M. R. Carchon sur *Les finances locales depuis la crise économique de* 1931, appliquée à dresser un tableau d'ensemble de leur évolution.

2. Ainsi la thèse, Paris, 1940, de Mlle J. Journeux, *Le contrôle des contribuables sur la gestion financière des communes.*

CHAPITRE PREMIER

COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE ET CONTROLE

L'obligation de tenir une comptabilité soumet tous les ordonnateurs au joug d'une seule méthode et aux procédés uniformes d'une comptabilité descriptive destinée à saisir, au moment même où elles ont pris naissance, toutes les charges du personnel et du matériel, à enchaîner en quelque sorte, par des écritures journalières, les résultats successifs de l'administration, ses ordres de travail, ses commandes de fournitures, ses décisions sur les devis, sur les marchés, sur les adjudications et sur tous les actes qui engagent le Trésor.

Marquis d'AUDIFFRET.

Section I

D'une comptabilité administrative

Au cours de cette monographie il sera souvent parlé de comptabilité et principalement de comptabilité administrative. Il convient donc, tout d'abord, de fournir quelques éclaircissements sur l'expression « comptabilité » et particulièrement sur l'adjonction du qualificatif « administrative » qui semble faire contradiction avec le terme « comptabilité » : en vérité, le manque de précision a jeté l'obscurité et causé bien des erreurs en la matière ; un essai d'y introduire de la clarté facilitera des développements futurs, ne ferait-il que mettre en lumière l'importance et l'efficacité d'un contrôle de l'engagement de la dépense. Taine disait qu'une « science bien faite n'est qu'une langue bien faite ».

I. — D'après les dictionnaires « la comptabilité est l'art de tenir des comptes en règle » : le compte donne en chiffres les résultats d'un ensemble d'opérations. Cette définition fait bien apparaître que la comptabilité sert à renseigner et surtout à contrôler : qui veut se maintenir dans les limites assignées par une prévision ou une autorité budgétaire est tenu de connaître les opérations terminées et celles en cours d'exécution, étant donné que le présent et l'avenir se déroulent en fonction du passé. Des comptes obscurs n'ont jamais fait que conduire au gaspillage et à l'inefficacité du contrôle. Seule, la tenue d'une bonne comptabilité est de nature à fournir matière et garantie à un contrôle utile.

Il suffit, au surplus, de se rapporter à l'étymologie du mot contrôle pour discerner le lien de parenté qui l'unit à celui de comptabilité : la comptabilité est le premier contrôle de toute gestion financière ; selon le *Dictionnaire des finances* de Léon Say (v° Comptabilité)[1] « le mot comptabilité publique ne signifie pas seulement la tenue d'écritures descriptives, d'opérations de recettes et de dépenses ; il s'entend aussi de l'obligation et de l'acte de rendre des comptes, ainsi que de tout ce qui prépare, facilite et assure la reddition des comptes ». La même idée était exprimée au *Répertoire de législation* Dalloz[2] : « l'organisation de la comptabilité publique est, à proprement parler et dans le point de vue de l'ordre financier, l'organisation du contrôle de l'administration des finances avec lequel elle se confond, en réalité, dans notre histoire et la garantie de la gestion des comptables de tous les services publics » M. de Marcé l'a reprise dans son *Traité de la comptabilité publique*[3] : « la comptabilité publique est toujours orientée de façon à faciliter le contrôle qui est le but. Réciproquement le contrôle doit assurer l'exacte application des règles de la comptabilité

1. Article « Comptabilité » dû à Ch. Couder.
2. 1872, t. XVII, deuxième partie, n° 805, p. 1302.
3. Décret du 31 mai 1862 mis à jour : Introduction. p. 28.

publique. C'est pourquoi la ligne de démarcation entre la comptabilité publique et le contrôle est quelque peu confuse ».

II. — Il n'est, d'ailleurs, que d'apercevoir le rôle vrai de la comptabilité et les ressources apportées par elle à la réalisation de l'autre.

A. — La comptabilité — certains l'ont dit, mais peu l'ont compris ou retenu — est à la personne administrative une « armature plus extérieure que le patrimoine » : celui-ci ne joue plus dans l'administration moderne que le rôle d'une « réserve », le produit des impôts est dépensé avant de pouvoir y être envisagé pour le tout ou pour une part comme objet de propriété ; l'argent n'y passe qu'en fin d'exercice pour les sommes non employées ; celle-là, au contraire, s'en saisit dès le principe de toute opération et réduit, le cas échéant, les privilèges financiers par le jeu du contrôle.

B. — La vérité est moins évidente, et les combinaisons prêtent à plus de dispute, qui se rapportent aux modes, à l'ampleur et à l'organisation du contrôle par la comptabilité. Traitant des opérations, en recette et en dépense, de l'exécution d'un budget, de la « comptabilité des deniers affectés à l'exécution des services publics », le décret du 31 mai 1862 [1] distinguait la comptabilité administrative, la comptabilité législative et la comptabilité judiciaire : au lieu qu'il entendait par « législative » l'ensemble des règles budgétaires relatives à la préparation et à l'exécution du budget, et rapportait toute la « judiciaire » au fonctionnement de la Cour des comptes, il désignait par « comptabilité administrative » le côté technique des comptes tenus par les fonctionnaires, administrateurs et comptables, à savoir, quant aux opérations matérielles de paiement et de recouvrement, les principales obligations des administrateurs et des comptables, la tenue des écritures, les rappro-

1. *Duvergier*, 1862, p. 310.

chements à opérer, les pièces justificatives à produire et à transmettre, les responsabilités de ce personnel d'exécution soumis déjà aux règles financières générales de la comptabilité administrative, bref, et d'une manière très générale, la double et dissemblable comptabilité, d'une part, de la situation de caisse et la gestion des comptables publics et, d'autre part, de l'activité des administrateurs extériorisée dans des ordres de recette et de dépense. C'était une classification à tout le moins compliquée : un document unique pourrait suffire, attendu que c'est des Chambres que l'administration et le juge détiennent leur pouvoir et leur action.

De fait, depuis les décrets des 30 octobre 1935 et le 1er septembre 1936 [1], la classification de comptabilité administrative s'est réduite spécialement à celle tenue par les administrateurs, les ordonnateurs, qui émettent les titres de paiement. Par quoi elle s'oppose à la comptabilité imposée aux comptables et désignée plutôt par le vocable de « comptabilité deniers ».

Le déroulement d'une opération de dépense — laquelle est distincte et beaucoup plus mêlée d'éléments qu'une opération de recette, produit d'impôts, recette d'ordre ou ressource exceptionnelle du budget [2] — fait intervenir : un ordonnateur qui administre engage, liquide, ordonnance, et un comptable qui tient la caisse, contrôle et paie ; il n'existe et n'est expliqué, d'ailleurs, au complet que moyennant l'addition et par le mécanisme d'un contrôle précis sur les comptes, propre à faire rentrer, immédiatement et au besoin après coup, dans leur cadre normal les faits financiers par une effective réalisation des formes budgétaires et comptables, et selon les règles qui dérivent immédiatement du droit public.

Le temps de ce contrôle est important ; il a donné naissance à de justes hésitations, étant donné le nombre des agents de tous grades participant aux opérations, la variété des causes et

1. *J. off.*, 31 octobre, p. 11410, et 3 septembre, p. 9388.
2. Cf. Trotabas, *op. cit.*, n° 129, p. 109.

la diversité de nature des dépenses : le contrôle des mandats sera-t-il le commencement de la phase comptable, ou la fin de la phase administrative tandis que se sont décidés et l'opportunité et le montant de l'une des autorisations budgétaires ? Comment s'opèrera le contrôle nécessaire à chacun des temps ou des moments de toute opération de dépense publique ? Aussi bien, si l'ordonnateur appose son visa sur les ordres de paiement et les pièces jointes, la comptabilité administrative en vient à englober l'ensemble des contrôles et des écritures depuis l'engagement de la dépense jusqu'au visa du mandat ; elle a pour cadre celui de toute la procédure du déroulement de la dépense, moins les opérations de caisse[1]. Dans ces conditions elle s'apparente, jusqu'à se confondre, avec la comptabilité tenue par les contrôleurs-comptables, lorsqu'interviennent trois personnalités : l'ordonnateur, le contrôleur de la dépense et le caissier ; plus restreinte que l'ensemble de deux comptabilités, elle est plus étendue que la comptabilité de l'ordonnateur.

A qui, dès lors, convient-il de confier le contrôle des ordres de paiement, étant contestable que, « dans la nature des choses »[2], le contrôle de l'engagement est moins aisé à organiser que celui de l'ordonnancement ou même de la liquidation, et qu' « un pouvoir d'appréciation discrétionnaire » de l'opportunité de la dépense assortit plus ou moins son engagement. Les administrateurs, ceux qui réalisent les engagements générateurs de la dépense, doivent se renseigner ; leur office implique par essence une certaine manière et un certain pouvoir de contrôle, et il perdrait, en vérité, toute utilité si l'administrateur, au même temps qu'il est un organe de conseil, n'était pas l'organe spécialisé du contrôleur. Il s'ensuit *a priori* que le visa des ordres de paiement peut être, soit englobé dans le contrôle des ordonnateurs, soit reporté et compris

1. Rapport général du 24 novembre 1933.
2. Trotabas, *op. cit.*, n° 142, p. 120.

dans les opérations de caisse. A la réflexion, il apparaît toutefois préférable de le confier à un service unique, indépendant, institué et articulé pour assurer avec efficacité et utilité la surveillance générale des dépenses ; la réunion en une même instance, aux mains d'une même autorité, du visa des mandats et de la situation de caisse n'est pas logique, dès lors que l'unité du contrôle peut être assurée par la conjonction et l'alliance du service de contrôle des ordres de paiement et du service de la comptabilité administrative.

C. — Le contrôle étant envisagé, non plus quant à l'organe, mais en son champ d'application, les conceptions et les modalités ne sont pas moins diverses. *A priori*, par définition, selon les vieilles imaginations françaises, le contrôle est destiné à s'exercer sur l'engagement, la comptabilité des engagements, la disposition des crédits d'engagement, selon l'expression de l'arrêté du 1er avril 1871 : contrôle préventif, précieux, certes, et recherché contre de multiples irrégularités, mais, par une fatalité, approximatif seulement, parce que ne portant que sur une prévision. L'instruction des P.T.T. pour l'application de la loi du 10 août 1922 l'a noté : « la comptabilité des dépenses engagées, dit-elle, n'est, dans la plupart de ses éléments qu'un enregistrement de prévisions. Fréquemment, en effet, la liquidation des droits des créanciers fait ressortir des différences en plus ou en moins par rapport à l'évaluation primitive. Certains engagements ne sont que partiellement exécutés ou peuvent même n'être pas suivis d'effet. Inversement, l'engagement de certaines dépenses résulte parfois directement et sans décision administrative de dispositions légales ou réglementaires, et la comptabilité ne les enregistre dans ce cas qu'*a posteriori*. Les résultats qu'accuse la comptabilité des dépenses engagées sont, en un mot, fondés sur des évaluations plus ou moins approximatives et appelées à subir de fréquentes corrections au fur et à mesure de l'exécution des services ». Or, comme le disait M.E. Labeyrie dans son

rapport de 1930[1], « le crédit est consommé dès l'engagement ». D'où, la convenance de compléter ce contrôle, qui est tout au plus de conformité au budget, de régularité d'imputation sur exercice et chapitre budgétaire et même de disponibilité de crédit, par un autre, lorsque le chiffre de la dépense sera devenu définitif, un état de liquidation dressé et un titre de créance contre l'Etat délivré.

Ces quelques vues permettent de juger de l'importance d'un contrôleur s'il est habilité à intervenir à ces trois stades différents, indépendamment du contrôle du comptable sur l'ordonnateur ; sans doute, les choses étant humainement considérées, cette importance peut être minimisée par la faillibilité du contrôleur, surtout en face de propositions techniques qui dépassent son information, et l'incertitude peut n'être pas dissipée par le texte organique du contrôle quant à la sanction — responsabilité civile de l'ordonnateur ou engagement poursuivi sans visa — des infractions constatées[2] ; il n'en reste pas moins qu'un tel contrôle est singulièrement renforcé et met de la rigueur là où n'existait originellement qu'un contrôle de dépenses engagées.

D. — Une comptabilité ainsi agencée ne peut que conduire à une bonne gestion financière. « Ces écritures administratives, qui servent de base aux comptes annuels publiés par les ministres, se rattachent périodiquement à celles de la comptabilité générale des finances par des communications réciproques qui assurent à la fois l'exactitude des déclarations des agents qui ont délivré les mandats et ceux qui les ont acquittés, et qui permettent de lier entre eux, par une description centrale et non interrompue, tous les faits qui intéressent la fortune publique, soit qu'ils appartiennent à l'administration

1. Rapport de la Commission de réforme de la comptabilité publique du 1er mars 1930, 1re sous-commission, troisième séance.
2. R. Stourm, *Le budget*, 5e édition, p. 485 ; — E. Allix, *Traité de science des finances*, 5e édit., p. 267.

des revenus, à celle des dépenses ou au service de trésorerie »[1].

Des réformes successives, intervenant par à coups, sans vue générale, ont multiplié des contrôles, dont c'est la destinée ou la manière de se superposer, s'empresser à s'ignorer les uns les autres, s'opposer vigoureusement à toute unification et coordination supérieure, parce que jaloux de leur indépendance et de leur pouvoir. Cependant, à côté de tout ordonnateur, se trouve un service de comptabilité administrative qui suit la vie du budget dans les comptes par chapitres et par exercice et vise les mandats ; n'est-il pas indiqué pour exercer tous les contrôles, surveiller les dépenses engagées, pour écarter les dépassements involontaires ou volontaires des crédits alloués, examiner les liquidations, viser les mandats ? A lui il appartient de collaborer avec les administrateurs et leur procurer tous les renseignements chiffrés enregistrés au jour le jour, de rendre compte des opérations, de soumettre au juge financier les mandats accompagnés des justifications, d'opposer une sorte de veto aux dépassements de crédits et à toute irrégularité, enfin de comparer la comptabilité des décisions d'exécution budgétaire avec celle des caissiers, bref, de faire ici et là que tout s'effectue en l'état d'une comptabilité « au point », selon l'expression qui figure à la loi du 26 mars 1927. De la sorte, l'administrateur agit, le contrôleur des dépenses surveille le déroulement des opérations budgétaires, con-

1. Un long passage du Marquis d'AUDIFFRET, d'où ressort l'utilité de la comptabilité administrative dans un système de comptabilité de paiement est cité dans le rapport précédant le décret-loi du 30 octobre 1935 (*J. off.*, 31 octobre, p. 11410) portant réforme de la comptabilité administrative et du contrôle financier : « Ces réformes seront, dans l'avenir, systématiquement poursuivies et perfectionnées. Mais il a semblé possible, dès maintenant, d'en généraliser les effets, en étendant à la comptabilité administrative les mêmes principes de simplicité et de rigueur qui, caractérisent désormais la comptabilité des deniers publics et la comptabilité générale des finances. Pour que la comptabilité administrative ainsi conçue porte tous ses fruits, c'est-à-dire pour qu'elle facilite et qu'elle accélère le contrôle, il a paru indispensable de l'associer à une organisation plus cohérente des missions de contrôle instituées auprès des diverses administrations. Le contrôleur des dépenses engagées assurera, dans chaque ministère, le service de la comptabilité administrative. Sans porter atteinte aux prérogatives actuelles de chaque ministre, cette réforme assurera plus d'unité dans les méthodes et plus de rapidité dans la centralisation des documents comptables ».

trôle la gestion financière et livre son compte au juge avec ses observations, le caissier encaisse et débourse.

Nul obstacle pratique n'existe : une centralisation relativement rapide des comptes est possible du fait que les services locaux de chaque collectivité ou subdivision administrative, visant les mandats de tous les ordonnateurs secondaires de la circonscription, peuvent envoyer leurs documents aux services centraux. D'autre part, l'examen des comptes administratifs, contrôlés au jour le jour, en permet la comparaison efficace avec les comptes de caisse, la constatation ou le manque de concordance. Enfin le contrôle des dépenses, comme des recettes, est en état de prendre toute sa force s'il porte sur des opérations groupées par période et par nature, déjà contrôlées au moment de l'apposition du visa.

Pourtant, à l'encontre de ce contrôle des dépenses engagées, indépendant des services de caisse, il y a eu, si tant est qu'elles ne persistent pas, des défiances, des susceptibilités, des oppositions : il diminue l'indépendance des ordonnateurs ; le pouvoir exécutif est, par nature, hostile, du moins porté à contredire, à la spécialisation budgétaire, à vouloir pour soi une liberté d'action et à s'opposer à celle d'un organe d'avertissement et surtout de contrôle.

***

« *Nous avons ordené que nous voirons chascun an nostre Estat une fois par les gens de nos Comptes* ».
Ordonnance de Philippe V le Long,
18 juillet 1318.

Section II

D'un contrôle local des dépenses engagées

I. — *Les nécessités de principe*

A. — Il allait de soi que la vie financière des collectivités locales fût, comme celle de l'Etat, soumise à des règles et des

formes budgétaires comptables, tendant à prévenir dépenses au mépris des réglementations, en dehors de la nomenclature et du montant des crédits, liquidations non judicieuses et préjudiciables aux intérêts du service public, dépassements par l'administration des limites de sa compétence légale. La sanction des unes et des autres, idéologiquement nécessaire pour cette raison primordiale que toute violation du budget et de l'équilibre budgétaire est aux frais des contribuables, n'est guère, en fait, que morale : les redditions de compte des ordonnateurs aux autorités budgétaires prescrites par le droit public sont vaines, du moins exclusives de toute sanction effective. Le principe, certain aussi, du cantonnement de la compétence des administrateurs par les libellés des crédits ouverts par les autorités budgétaires [1], est formule simple et d'une autorité générale : tout engagement pris en violation des autorisations budgétaires, est hors les pouvoirs des mandataires des services publics, et donc d'une nullité radicale [2] ; il est vrai aussi, s'agissant des budgets locaux, que les autorités budgétaires ont des attributions, larges ou élargies, qui dépassent la fixation pure et simple des allocations et crédits lors du vote du budget, et qu'elles les exercent, pour chacune des opérations créditées, sous la forme d'une autorisation spéciale ou par fixation de limites, en quelque sorte intérieure, aux projets plans et devis afférents et préliminaires à ces opérations.

Cela étant, il ne serait exact de poser en principe, ni que tout dépassement de crédit rend le service public non tenu, ni que l'obligation du service public doit être limitée aux sommes autorisées : ce serait mettre un obstacle à la rapidité d'exécution qui est un des éléments nécessaires du fonctionnement des services publics et laisser planer sur le pouvoir d'agir des administrateurs un doute que, seule, pourrait lever la procé-

1. Cf. Rapport du Comte Mollien, Chambre des Pairs, 1er avril 1828 ; C. d'Etat 9 avril 1873, *Ville de Nîmes*, Leb. chr., p. 334.
2. Cf. C. d'Etat, 18 mai 1877, *Banque de France*, avec les conclusions David, Leb. chr., p. 472 ; S. 78.III.28.

dure, contraire à la pratique, à la nature des choses et aux convenances élémentaires, d'une communication aux tiers intéressés de l'ensemble des engagements déjà pris. Il reste, du moins, que contre l'irresponsabilité absolue dans les termes de l'intitulé des crédits de l'administrateur n'ayant pas excédé le cadre de son mandat budgétaire au point d'engager directement, vis à vis des tiers, son patrimoine personnel[1], un moyen préventif doit être cherché et mis en œuvre.

B. — Le contrôle du comptable sur l'ordonnateur — en l'espèce, du trésorier-payeur-général sur le préfet — apparut ainsi dès le principe comme la seule sauvegarde d'une gestion financière correcte. C'était évidemment une forte garantie : le préfet ne pouvait payer aucune dépense sans passer par le trésorier-payeur-général, attendu que celui-ci, seul, détient les fonds ; d'autre part, le trésorier-payeur-général n'acceptait d'ouvrir ses caisses qu'à bon escient, moyennant que l'ordonnateur secondaire eût fourni toutes les pièces nécessaires à la constatation des opérations administratives régulièrement faites.

Le contrôle du trésorier-payeur-général sur la gestion du préfet avait sa valeur ; son défaut, son infirmité, venait du caractère tardif de son intervention, de son impuissance à empêcher les engagements de dépenses au-delà des crédits disponibles et de sa paralysie éventuelle par le droit de réquisition du préfet : ce contrôle, pour important qu'il fût en cours d'exécution, ne pouvait être préventif, mettre en cause et en échec le droit de l'autorité budgétaire d'autoriser des paiements et « avant tout » des dépenses, « en vertu d'un pouvoir exclusif d'appréciation qui trouve essentiellement son expression, quelles que puissent être, d'ailleurs, les formalités spéciales à chacune de ces dépenses dans le budget, c'est-à-dire dans un acte qui n'est pas seulement fait pour habiliter *in*

1. C. d'Etat, 3 juillet 1822, *Laroche*, 1822.II.19 ; Cour des comptes, 2 décembre 1880, *Commune de Berlancourt*, Leb. chr,, p. 1113.

fine le payeur, mais qui est fait, avant tout et par dessus tout, pour habiliter *ab initio* l'administrateur »[1]. En aucune manière il n'équivalait et ne pouvait remplacer un contrôle des engagements de dépenses, arme efficace contre les abus possibles.

II. — *Les tâtonnements*

La chose était sensible et la nécessité aperçue qu'il y a une liaison à faire sortir effet de la notion des crédits budgétaires et de la surveillance des engagements et, pour ce, une comptabilité administrative à instituer et à articuler.

A. — La loi du 10 août 1922 créa un contrôle des dépenses engagées, moyennant un système de visas, tel qu'au cas de refus une dépense ne saurait être engagée que sur avis conforme du ministre des finances (art.5) et qu'en matière d'ordonnancement le défaut du visa préalable du contrôleur frapperait l'ordonnance de nullité au regard des comptables du trésor (art. 6)[2]. La réforme avait pour elle de défendre l'exécution régulière du budget, contre elle d'être incomplète : restaient, en effet, en dehors du contrôle central, et les dépenses engagées sur le budget de l'Etat par les ordonnateurs secondaires qui gèrent les crédits délégués aux services administratifs de province, et toutes les dépenses engagées sur les budgets des collectivités secondaires, départements et communes. Elle avait installé à Paris des contrôleurs des dépenses engagées surveillant, chacun en ce temps, leur département ministériel ; des opérations de la province, elle leur livrait seulement la connaissance du total des crédits délégués, et rien d'un contrôle sur le détail des dépenses effectuées dans la limite, au-delà ou en dehors de ces crédits ; tout était borné

1. P. Marquès di Braga et C. Lyon, *op. et loc. cit.*, n° 32, t. VI, p. 440.
2. *Duvergier*, 1922, p. 347. Cf. le règlement d'administration publique, Décret 15 juin 1923, *Duvergier* 1923, p. 322.

à l'apposition du visa sur l'ordonnance de délégation : régime illogique, au possible, puisque l'ordonnance de délégation est à l'ordonnateur secondaire ce que le crédit budgétaire est à l'ordonnateur principal.

La comptabilité des dépenses engagées selon les principes posés dans le décret du 15 juin 1923 n'était pas suffisante pour un examen précis des propositions budgétaires : elle comprenait la totalité des crédits délégués, mais sans les rectifications correspondant à la consommation réelle des crédits. Aussi les préfets pouvaient-ils agencer leurs dépenses selon leur volonté, comme ils l'entendaient ; et il leur advint d'être tentés d'engager des dépenses au-delà des crédits disponibles et cela sciemment, mettant ainsi l'Etat devant le fait accompli et le poussant à voter des crédits complémentaires.

Il est vrai que les ordonnateurs secondaires devaient, tous les mois, adresser à l'administration centrale, dont ils dépendaient, la situation des engagements (art. 8 du décret du 15 juin 1923). La mesure était, elle aussi, nettement insuffisante : les contrôleurs pouvaient, sans doute, demander communication de cette situation ; du moins n'effectuaient-ils aucun visa préventif, la transmission ne s'effectuant qu'*a posteriori*. Il était nécessaire de compléter, de parfaire cette réforme.

B. — Projets et réformes se succèdent, et n'aboutirent point. Il suffit d'en donner l'idée générale, d'indiquer leur raison et leur lien.

M. E. Labeyrie, dans un rapport du 1er mars 1930, propose de dissocier les fonctions de payeur et de caissier du trésorier-payeur-général, tout en les maintenant à ce fonctionnaire. Le marquis d'Audiffret avait proposé, dans son rapport sur l'année 1846 à la Cour des comptes, une idée de même ordre et portée : retirer aux caissiers la comptabilité justificative des dépenses.

La loi de finances du 16 avril 1930[1] décida (art.133) l'extension du contrôle des dépenses engagées aux engagements de dépenses effectuées par les ordonnateurs secondaires : elle remettait la réalisation de la réforme à un règlement d'administration publique ; celui-ci n'a jamais vu le jour.

Cependant restait l'idée — M. E. Labeyrie la reprit dans son rapport général du 24 novembre 1933 — que la tenue d'une comptabilité des visas par le trésorier-payeur-général réalisait une importante étape dans la réforme, l'amélioration, l'exécution du budget des collectivités secondaires. L'organisation essayée trois ans plus tôt n'avait pas produit des résultats utiles ; demeurait donc la pensée et convenance d'assurer toute sa valeur à la comptabilité administrative en confiant à des contrôleurs-comptables, indépendants, le soin de tenir les écritures, effectuer le contrôle et justifier l'exécution du budget. Ce n'était plus de dissociation des fonctions de payeur et de caissier, comme dans le projet de 1930, qu'il était question, mais d'une totale séparation ; les fonctions de contrôleurs-comptables devant être incompatibles avec celles de caissier et d'ordonnateur, l'institution était prévue, entre les ordonnateurs et les caissiers, d'un fonctionnaire spécial, ayant sous sa maîtrise exclusive le service de comptabilité et de contrôle.

Le projet Maulion en décembre 1934[2] fit sienne cette idée d'une comptabilité administrative totalement distincte de la comptabilité de caisse, mais étroitement dépendante du juge des comptes. Résurrection d'une vieille conception fondée sur l'exemple de l'Italie[3], chère à R. Stourm, dont le mot est énergique : « Si jamais ils (les dépassements de crédits) trouvent

1. *J. off.*, 17 avril, p. 4229.

2. Etude sur la réforme du contrôle financier et de la Cour des comptes, présentée à la Commission sénatoriale de la réforme de l'Etat (séance du 10 décembre 1934).

3. Dans ce système, il faut le noter comme trait original, bien que la Cour des comptes exerce ainsi un contrôle concomitant, en outre du contrôle *a posteriori* qui est dans la tradition législative, un fonctionnaire spécial est chargé, comme en

leur maître, ils ne le trouveront que là ; en dehors de la Cour des comptes ce ne sont que palliatifs ou combinaisons inquiétantes »[1].

Entre temps un compromis avait été défini le 15 juin 1934. Eloigné de la manière qui eût dévolu aux comptables chargés de viser les mandats toutes les attributions dont sur le plan général étaient investis les contrôleurs des dépenses engagées, il avait touché, sans la dépasser, l'étape d'une procédure ayant pour fin d'augmenter l'efficacité du visa préventif du mandement, et comme moyen l'octroi aux comptables de la faculté de suivre l'engagement des crédits délégués. Deux combinaisons restaient en présence : le renforcement du contrôle des ordonnateurs secondaires, il était décidé ; le contrôle des dépenses engagées, distinct par nature ou objet du premier, il ne lui était pas adjoint ou superposé, et il ne fut pas décidé non plus après le décret-loi du 30 octobre 1935. Celui-ci, sans doute, mêle le contrôleur des dépenses engagées à l'action des ordonnateurs secondaires ; ce fut beaucoup plus dans le but et avec l'effet d'aboutir à une centralisation comptable méthodique et claire que d'organiser un contrôle préventif : afin que le contrôleur ait une vue d'ensemble sur la comptabilité administrative, il fit obligation à l'ordonnateur secondaire d'envoyer, tous les trois mois, à ce contrôleur le relevé général des engagements des dépenses faites, des mandats délivrés et également des titres de recettes émis.

Au total, des solutions partielles s'étaient succédées, sur un principe heureux ; une amélioration incontestable s'ensuivit, mais de portée un peu courte ; ce ne fut qu'après des hésitations, et avec timidité, que les pouvoirs publics se sont portés à organiser un contrôle effectif et efficace sur les opéra-

France, du contrôle de l'engagement de la dépense : Loi sur la comptabilité publique du 17 février 1884, R. Stourm, *op. cit.*, chap. XXV, p. 516.

Cf. de Grandsaignes d'Hauterives : Conférence faite le 30 avril 1935 à l'Institut de droit comparé sur le contrôle budgétaire en Italie (*Annales de finances comparées*, t. II, Paris, 1937).

1. Cf. R. Stourm, *op. cit.*, p. 522, et Chap. XXV, p. 501.

tions des ordonnateurs secondaires, réalisant, de par le décret-loi du 1er septembre 1936, la procédure qui fut indiquée au Sénat dans le rapport de M. Maulion au nom de la commission de réforme de l'Etat. C'est la technique, précise, utile et salutaire, que les comptabilités locales, centrales et la comptabilité générale s'articulent les unes aux autres pour atteindre les deux fins ci-dessus dégagées pour toute comptabilité : renseigner et contrôler. « Soustraite à l'autorité du ministre des finances, avait noté le rapport préliminaire au décret-loi du 30 septembre 1935, la comptabilité administrative échappe aux obligations de régularité, de cohésion, de clarté et d'unité dans les méthodes qui s'imposent en toute matière de comptabilité » ; or, il importe, aux époques où les situations politiques et économiques évoluent rapidement et où les charges du pays suivent une courbe sans cesse ascendante, de hâter le contrôle et d'en accroître la portée.

III. — *Les difficultés pratiques*[1]

A. — Les unes sont d'ordre très général : vieilles habitudes enracinées, routine tenace. Une nouveauté comme l'introduction dans l'organisation administrative locale d'un contrôle des dépenses engagées ne pouvait aller sans transformations parallèles dans les services.

Une difficulté tenait à la grande variété des administrations de province et à la multiplicité, par conséquent, d'ordonnateurs secondaires, habilités à engager les dépenses et ayant rapport nécessaire avec chacun des contrôleurs des ministères dont les services fonctionnent à l'intérieur du département. Le décret-loi de 1936 a renouvelé, de manière plus nette et plus explicite que ne l'avait fait la loi de 1930, le principe du contrôle des dépenses engagées ; il a connu jusqu'ici le sort de

1. V. sur les difficultés techniques, aux *Documents parlementaires* 1932, Sénat, S.O. Annexe, n° 292, le rapport fait au nom de la Commission des Finances par M. M. Regnier, p. 381.

se heurter à des difficultés d'application de même ordre. Tout d'abord celle d'un personnel nombreux : au moins un contrôleur par département pour la surveillance du préfet ; à côté, des agents d'exécution et de nombreux autres contrôleurs pour être placés auprès des ordonnateurs spécialisés : intendants militaires, recteurs d'académie, ingénieurs des mines. Cette difficulté doit apparaître, comme elle l'est, dans la réalité des choses, atténuée du fait de la hiérarchie et de la tutelle ; elle n'en reste pas moins contituée par la gêne, sinon par l'impossibilité, de recruter quatre-vingt-dix contrôleurs, revêtus d'une autorité suffisante, pour exercer un contrôle efficace sur tous les chefs de services et hauts fonctionnaires, doués de tact et non moins lotis des connaissances techniques financières et administratives indispensables à une fonction d'une telle importance.

Une autre difficulté tient au prix, estimé à environ quinze milliards, de la réforme. Utiliser, dans un esprit d'économie, les fonctionnaires du cadre départemental n'est rien autre que courir le risque patent de leur enlever toute autorité, vu leur dépendance générale vis-à-vis du préfet, et renouveler, hors propos, l'erreur de 1890, du temps où les ministres nommairent leur propre contrôleur. A la rigueur, le trésorier-payeur-général pourrait exercer avec indépendance le contrôle ; ce ne serait qu'un préjudice du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables, et d'autant plus à tort que le visa des engagements a un autre caractère que celui des titres de paiement attaché uniquement à la régularité des pièces, et qu'il appartient au contrôleur des dépenses engagées, en un rôle moins mathématique, par l'appréciation de la régularité administrative de la dépense, de tenir l'ordonnateur secondaire sous son autorité.

B. — Les autres sont d'ordre technique. Il suffit de les énumérer pour donner la mesure de leur importance.

a) Choix de la circonscription administrative : la plus grande diversité existe, à l'intérieur des départements, quant à la nature et à la quantité des dépenses à engager ; fallait-il envisager chaque département comme cadre d'un contrôle qui lui soit propre ou envisager, là aussi, un regroupement, une frontière plus large ? Le conservatisme des mœurs a triomphé contre le projet d'un contrôle provincial.

b) Nombre élevé des engagements et des mandats : les engagements de dépenses et les mandats de paiements passeraient en très grand nombre entre les mains du contrôleur en vue de l'apposition de son visa ; ce contrôleur verrait plus de cent mille mandats passer annuellement dans son service et il aurait à être en rapport étroit avec un nombre élevé d'ordonnateurs secondaires répartis sur tout le territoire de sa circonscription. Lourde tâche et combien complexe que celle de ce contrôleur non spécialisé, devant connaître tout le mécanisme des opérations relatives à toutes les administrations de l'Etat.

c) Règlement des différends en cas de refus de visa : celui-ci et le choix d'une procédure pour y aboutir sont moins aisés qu'à l'échelon central, en raison du défaut de contralisation des services ; or, les questions litigieuses entre contrôleur local et ordonnateur secondaire doivent être réglées vite et sur place, à peine d'entraver les services par le retard et d'accabler les administrations centrales sous une concentration d'affaires.

Les difficultés étaient graves et pressantes. Une enquête fut décidée. Elle fut faite, en 1931, auprès des trésoriers-payeurs-généraux, des ordonnateurs secondaires et des fonctionnaires des services extérieurs. Le programme en était de déterminer le volume et la nature des opérations pour quoi le contrôle local apporterait une garantie efficace. La conclusion fut négative, du moins décevante : elle révéla que la masse des dépenses pour lesquelles le moyen serait efficace

serait de 1.100 millions, soit 5% environ des paiements effectués sur les crédits délégués. C'eût été l'échec définitif si le décret-loi du 30 novembre 1935[1] n'avait, pour réformer et parachever l'organisation de la comptabilité administrative, adjoint les opérations locales à celles effectuées à Paris.

1. *Duvergier*, 1935, p. 697 ; *J. off*, 31 octobre, p. 11410.

CHAPITRE II

LE DOMAINE, LES AGENTS ET LA TECHNIQUE DU CONTROLE ADMINISTRATIF DES DÉPENSES

L'œuvre réalisée en 1936 reste limitée : elle ne porte que sur les dépenses effectuées en province, sur les crédits délégués du budget, par les ordonnateurs secondaires. Elle n'a point touché, quant aux dépenses des collectivités décentralisées, au système juridique traditionnel[1], qui ne restreint guère, hors la catégorie des dépenses obligatoires, les déclarations de volonté et la disposition des crédits du corps autonome.

***

Interne (le contrôle des dépenses engagées) ou externe (la Cour des comptes), le pouvoir comptable s'oppose au pouvoir administratif qu'il contrôle.
de MARCE.

Section I

Les opérations d'Etat à l'intérieur des circonscriptions administratives

L'article 133 de la loi de finances du 16 avril 1930 (*supra*, p. 7, n. 1) qui avait prévu l'extension de ce contrôle aux opérations

1. Cf. Trib. Confl., 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac* (motifs), S. 1900.III.49, avec note HAURIOU.

effectuées dans les départements, ne reçut aucune application jusqu'au 1er septembre 1936. A cette date, deux décrets parurent [1]. L'un instituait dans les départements ou dans des groupes de départements des « services... fonctionnant suivant les principes posés par la loi du 10 août 1922 » [2], *i.e.* tenir une comptabilité des actes des administrateurs, en assurer le contrôle financier, exercer en particulier les contrôles jusqu'alors confiés aux payeurs par l'ordonnance du 14 septembre 1822 [3] et aux contrôleurs des dépenses engagées par la loi du 10 août 1922. L'autre opérait la mise au point et constituait l'aboutissement de l'organisation nouvelle de la comptabilité, telle que l'avait tour à tour annoncée et expliquée M. E. Labeyrie, dans son rapport au nom de la commission de réforme de la comptabilité publique le 1er mars 1930 et dans le rapport général du 14 novembre 1933 ; il organisait « la centralisation des comptabilités tenues par les contrôleurs des dépenses engagées dans les départements » et les méthodes de travail de la Cour des comptes [4] : à des contrôleurs locaux, désignés par le ministre des finances, dans chaque département pourvu d'une trésorerie générale ou groupe de départements, était remis un premier contrôle sur les dépenses engagées des ordonnateurs secondaires ; la comptabilité des visas d'engagement était complétée par celle des visas de paiement avant ou afin que les caisses ne s'ouvrent aux créanciers de l'Etat.

I. — *Le mécanisme de contrôle*

1° *L'engagement de la dépense.*

Instituer auprès de chaque administration locale, face à chaque administrateur chargé d'engager les dépenses, un or-

1. *J. off.*, 3 septembre, p. 9387.
2. *Duvergier*, 1922, p. 357.
3. *Duvergier*, 1822, p. 80.
4. Rapport du ministre des Finances préliminaire aux décrets de 1936, *J. off.*, 3 septembre p. 9387.

gane de contrôle dépendant du pouvoir central et à saisir préalablement de tout projet, de manière à déceler toute illégalité de la comptabilité administrative et établir éventuellement les responsabilités, tel est le but.

A. — Deux moyens principaux sont organisés à cette fin : la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées et le visa de tous les projets d'engagement.

a) Le contrôleur est chargé de tenir, pour chaque chapitre et article du budget des différents départements ministériels, un registre où les engagements effectifs sont mis au regard des crédits votés lesquels représentent un maximum. Au début de chaque année, il doit faire état, selon qu'il peut appartenir, des dépenses déjà engagées, soit en raison des subventions autorisées pour plusieurs années, soit par anticipation au cours des exercices précédents en vertu de crédits d'engagements ; et c'est à ce disponible entre dépenses déjà engagées juridiquement et crédits votés qu'il comparera les projets d'engagement présentés, à partir du 1er janvier, au cours de l'année à son visa.

b) Celui-ci comporte plusieurs vérifications : du chapitre de la dépense, de la disponibilité de crédits, de la réalité et de l'exactitude d'évaluation de la dépense indiquée au projet d'engagement, enfin de sa régularité. C'est en la matière, et de façon générale [1], la raison et le trait de tout contrôle qu'un crédit ou une dépense contraire aux lois ou ne rentrant pas dans le pouvoir de qui en prend l'initiative enlève à ce crédit voté ou à cette dépense prétendue son fondement légal et ouvre une procédure de suppression. Bref, sur les faits matériels et la régularité même de l'acte administratif, le contrôleur fournira des observations et fera des objections, s'il est nécessaire, demeurant bien entendu que, s'il est habilité à

1. Cf. C. d'Etat, 20 février 1891, *Ville de Muret*, Leb. chr., p. 139, avec les conclusions VALABRÈGUE.

juger la régularité juridique, financière, administrative de la dépense, le contrôleur ne l'est point à en apprécier l'opportunité, à peine de sortir de son rôle proprement financier et d'empiéter sur la prérogative technique de l'ordonnateur.

B. — Un refus de visa est, le cas échéant, moyen d'empêcher l'ordonnateur secondaire de donner suite à l'engagement, et si, par hasard, celui-ci y donne suite, d'engager sa responsabilité et de faire naître des difficultés au moment du paiement demandé par le créancier de la dépense non visée par le contrôleur local.

La persistance du désaccord entre le contrôleur et l'ordonnateur secondaire donne lieu, au premier degré, à recours du contrôleur auprès de l'agent du ministère dont il dépend ; et, si celui-ci maintient le refus du contrôleur provincial, à recours, en dernier ressort, de l'ordonnateur secondaire au ministre des finances, supérieur hiérarchique des contrôleurs des dépenses engagées. Le ministre peut autoriser le contrôleur à viser malgré les irrégularités signalées ; aussi bien ne peut-il être passé outre au visa du contrôleur que sur son avis conforme

2° *L'ordonnancement de la dépense.*

A. — Ce contrôle double celui des engagements. Le contrôleur doit s'assurer que l'ordonnance se rapporte à des engagements de dépenses qu'il a déjà visées régulièrement, qu'elle correspond à des états de prévisions de dépenses qui lui ont été soumis ou à des ordonnances de délégation qui sont bien dans la limite des crédits. « Aucune dépense faite pour le compte de l'Etat, selon l'article 82 du décret du 31 mai 1862, ne peut être acquittée si elle n'a pas été au préalable ordonnancée »[1]. L'ordonnancement n'est valide que dans la limite des crédits dis-

1. D. 31 mai 1862, *Duvergier*, p. 317.

ponibles ou dans la limite d'ordonnances de délégation, et à concurrence d'états de prévisions de dépenses dûment soumis, au vu d'ordonnances régulières et appuyées de toutes pièces justificatives. Ainsi nul mandat émis par un ordonnateur secondaire ne peut sortir effet sans visa du contrôleur provincial, lequel authentifie le titre de paiement émis par l'ordonnateur et le transforme en un chèque sur le Trésor ; faute de visa, le comptable ne peut payer sans engager sa responsabilité. Le contrôleur peut, sans aller jusqu'au refus de visa, s'il juge les irrégularités point ou peu graves, viser les mandats avec des observations : auquel cas il doit transmettre le dossier au contrôleur des dépenses engagées du ministère intéressé et le cas se dénoue ainsi qu'il a été dit à la page précédente.

B. — Le système a été complété de la récapitulation des comptabilités élémentaires qui, après contrôle sur pièces justificatives, doivent (art. 373 § 1 D.31 mai 1862, modif. 12 avril 1912) servir de base aux écritures centrales de la comptabilité générale des finances. Chaque mois, les contrôleurs locaux transmettent à chacun des contrôleurs des dépenses engagées un relevé détaillé des opérations effectuées au titre du budget de leur ministère, certifié conforme par le trésorier-payeur-général et les administrateurs, et appuyées des justifications prévues par les nomenclatures. A l'aide de ces relevés, le contrôleur ministériel reprend dans ses écritures les opérations effectuées par les contrôleurs locaux, en adresse, tous les mois, compte au ministre des finances sans justification, en vue de l'établissement de la comptabilité générale de l'Etat. Ainsi deviennent possibles et la tenue d'une comptabilité centrale compète, et la production mensuelle à la Cour des comptes du détail des opérations accomplies sur l'ensemble du territoire, pour chaque ministère, avec toutes les pièces justificatives, et l'établissement d'un compte annuel

de leur administration à la Cour [1]. — La présentation des comptes par le trésorier-payeur-général à la Cour des comptes a été elle -même modifiée par le deuxième décret de 1936. Depuis la création du service du contrôle local des dépenses engagées, chacune de deux catégories d'opérations, ordonnancement et liquidation d'une part, paiement d'autre part, font l'objet d'un contrôle distinct. Chaque mois, le contrôleur provincial adresse les pièces établissant les droits de créanciers et l'ordonnancement des dépenses à la Direction de la comptabilité publique, qui opère une centralisation avant de transmettre à la haute juridiction financière. Du fait de la centralisation effectuée ainsi au ministère des finances par « délégation tacite de la Cour des comptes », deux transmissions de la comptabilité s'opèrent : l'une avec justification, à la direction de la comptabilité publique, l'autre, énonciative, à la direction du budget. Les justifications de paiement sont fournies à la Cour par gestion, à l'appui des comptes annuels des trésoriers-payeurs-généraux, par réprésentation du « bon de caisse » présenté et acquitté lors du paiement au créancier ; le « bon de caisse » est d'une teneur identique au mandat, mais d'une utilité différente.

En vérité, la Direction de la comptabilité publique centralisait déjà avant le décret de septembre 1936 les justifications mensuellement reçues des trésoriers-payeurs-généraux. Le changement a consisté à réduire le délai d'envoi par les contrôleurs locaux des mandats visés par eux et accompagnés des pièces justificatives à quinze jours comptés de l'arrêté mensuel de compte, dans la première quinzaine du mois suivant [2]. Munie des relevés mensuels et des pièces justifi-

1. Décret du 3 avril 1938, *J. off.*, 4 avril, p. 4032.

2. Les trésoriers-payeurs-généraux envoient toujours à la Direction de la comptabilité publique : 1° le résumé des opérations du mois et la copie de la balance du grand livre, le 1er et le 10 de chaque mois ; — 2° la copie du livre détail des recettes et la copie du livre journal à chaque décade du mois ; — 3° les mandats appuyés des pièces justificatives, deux jours après l'envoi de leurs écritures.

catives, la direction effectue, d'abord, le pointage matériel des pièces (opération qui ne rentrait pas dans son office, attendu que les dossiers auraient dû aller directement à la Cour des comptes) ; puis, le reclassement compliqué, vu le très grand nombre des divisions budgétaires, des pièces par chapitre. Les justifications reçues des contrôleurs provinciaux peuvent, de la sorte, être fournies à la Cour des comptes, et celle-ci mise ainsi, moins de deux mois après l'ordonnancement, en mesure d'exercer son contrôle.

Un *contrôle préventif*, au delà de ces détails réglementaires, apparaît, dont il importe de marquer la perspective et la nouveauté : passé du comptable au contrôleur local, celui-ci a désormais qualité pour s'assurer de l'imputation régulière de la dépense, de la disponibilité du crédit et de la régularité des pièces justificatives, et, en fait, fonction de payeur ; celui-là n'a plus que la responsabilité de constater la validité de la quittance, l'absence d'opposition au nom du créancier et le caractère libératoire de la quittance.

Les aspects pratiques de ce contrôle n'offrent guère de difficultés, au moins dans leur énoncé : la disponibilité du crédit ressort d'une comparaison des mandats de paiement émis par l'ordonnateur secondaire avec l'extrait d'ordonnance de délégation envoyé par le ministre ordonnateur. L'article 4 du décret prescrit le rapprochement des mandats et des engagements préalablement visés par lui. Il est de règle encore que les ordonnateurs secondaires soumettent au contrôleur local, pour avis, les demandes de crédits délégués qu'ils comptent adresser au ministre.

La justification du service résulte des pièces à produire à l'appui du mandat, étant observé que certains paiements, notamment ceux d'avances aux régisseurs, peuvent avoir lieu avant la production des pièces justificatives. Non plus que la Cour des comptes, le contrôleur ne saurait exiger la pro-

duction de pièces à sa fantaisie : le décret du 13 juillet 1804[1] avait donné à chaque ordonnateur le droit exclusif d'indiquer lui-même les pièces justificatives qui devaient accompagner les mandats ; l'ordonnance du 14 septembre 1822[2] fixa la nomenclature des pièces exigibles ; la Cour des comptes, après s'être assez longtemps prétendue non liée par les nomenclatures et libre de requérir toutes pièces nécessaires à la constatation, a fini par s'incliner.

Au cas de services non prévus dans les nomenclatures ou dans des cas spéciaux pour lesquels les règlements ont laissé latitude au comptable d'exiger les pièces nécessaires, les justifications produites doivent toujours constater la régularité de la dette et celle du paiement. Les conflits à ce sujet donnent lieu à visa et à transmission immédiate au contrôleur des dépenses engagées du ministère compétent, qui demande, s'il y a lieu, l'avis du ministre des finances.

La validité de la quittance, par contrôle de l'identité de la partie prenante, demeure obligation des comptables et matière à certaines dispositions réglementaires : absence en la quittance apposée sur le mandat de restrictions ou réserves ; obligation, en cas de quittance distincte, d'acquit de mandat pour ordre ou par duplicata ; apposition de signature par la partie prenante en présence du comptable-payeur au moment même du paiement ; production d'un titre authentique pour tout paiement dépassant cinq cents francs...

Au contrôleur local il appartient de donner ou refuser son visa, pour des motifs touchant à la validité de la quittance ; il s'ensuit une sorte d'opposition signifiée au comptable, lequel, en pareil cas, doit remettre une déclaration écrite du refus de payer au porteur et en aviser l'ordonnateur secondaire. Le décret de 1936 a supprimé la faculté ouverte par les anciens textes aux ordonnateurs, en cas de refus du comp-

1. *Duvergier*, an XII, p. 51.
2. *Duvergier*, 1822, p. 80.

table, de lui forcer la main par une réquisition de paiement.

II. — *Le choix du contrôleur local des dépenses engagées.*

« Placer, à tous les degrés de la hierarchie, entre l'ordonnateur et le comptable, un contrôleur comptable, non seulement des engagements de dépenses, mais encore des ordonnancements et mandatements » avait été le dessein annoncé de la loi du 16 avril 1930, et ce fut le but effectif du premier décret du 1er septembre 1936. D'évidence la valeur du contrôle est fonction du choix du contrôleur : la nomination par le ministre des finances n'y suffit pas ; le rang, l'autonomie ou, au contraire, la dépendance de l'administrateur ou du comptable est cause et mesure de l'efficacité du rôle du contrôleur des dépenses engagées.

A. — Au cours de la discussion de la loi de finances de 1930, les commissions financières du Parlement préconisèrent en sa faveur l'établissement d'un statut semblable, toutes proportions gardés, à celui des contrôleurs centraux ; la commission sénatoriale lui voulait donner, par l'attribution d'un traitement élevé, « un rang administratif au moins égal à celui des ordonnateurs secondaires dont il aurait à contrôler les dépenses ». Une telle volonté eût, face à la règle que seule une loi autorise la création d'un emploi, habilité, selon toute apparence, le pouvoir exécutif à établir sur ces bases le statut par voie de règlement d'administration publique. Il reste curieux, en fait, que le décret de 1936 n'ait pas davantage et mieux précisé les conditions à remplir par le fonctionnaire appelé à l'emploi de contrôleur local des dépenses engagées, alors que le décret du 13 décembre 1925[1] avait fixé, avec un soin minutieux, le statut des contrôleurs des dépenses engagées auprès des ministères.

1. *J. off.*, 16 décembre, p. 11965.

Des raisons d'économie militèrent contre la création d'emplois nouveaux, et il fut admis que les fonctions nouvelles seraient remises et réservées à un fontionnaire désigné au sein de son administration par le ministre des finances. Or les principes fondamentaux de la comptabilité publique s'opposaient à un contrôle par le trésorier-payeur-général des actes d'engagements des administrateurs ; il n'eût pas été logique de lui donner la tenue de la comptabilité administrative, alors qu'il tient déjà la comptabilité des paiements [1], et parce que le principal intérêt de ces doubles écritures, la vérification des unes par les autres, aurait pour autant disparu. C'est pourquoi la circulaire ministérielle du 14 décembre 1936 confia les fonctions de contrôleur local des dépenses engagées au « chef du service de la dépense » dans les trésoreries générales, c'est-à-dire au second fondé de pouvoir de la trésorerie, sans attributions propres s'il n'est pas chargé du service de de la dépense, fonctionnaire subordonné au trésorier-payeur-général [2].

B. — Cette subordination a eu toute une série de retentissements : c'est le trésorier-payeur-général qui assure le service du contrôle des dépenses engagées et, pratiquement, règle les différends susceptibles de naître fréquemment entre son agent et les ordonnateurs secondaires. A la création de celui-ci, le contrôleur de chaque ministère était dans la dépendance de l'ordonnateur auquel il appartenait, par une singulière erreur, de nommer son propre contrôleur ; aujourd'hui le contrôleur local relève d'un comptable, le trésorier-payeur-général ; en conséquence, les contrôleurs locaux

1. Cf. au titre d'application, et sur la responsabilité du comptable supérieur, C. d'Etat, 18 décembre 1903, *Greliche*, S. 06.III.46 ; D. 05.III.25.

2. Un décret du 23 février 1938 a introduit en Afrique du Nord les dispositions des décrets du 1er septembre 1936, et confié les fonctions de contrôleur des dépenses engagées aux trésoriers-payeurs-généraux d'Alger, de Rabat et de Tunis et aux payeurs-principaux de Constantine et d'Oran, *Duvergier*, p. 162 ; *J. off.*, 4 mars, p. 2534.

manquent de pouvoir pour adresser au contrôleur près le ministre leur avis motivé sur les demandes de crédits formulées par l'administration près de laquelle il est placé, parce que, la liaison prévue à l'article 2 du décret de 1936 devant être faite par l'entremise ou sur l'initiative du trésorier-payeur-général, ce comptable aurait été amené à s'immiscer dans les opérations d'ordonnancement, contrairement au principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et des fonctions de comptable.

Enfin de compte, le visa préalable du contrôleur local perd toute efficacité quant aux suites de l'opération entreprise sur les finances générales, à l'exactitude des évaluations et à l'imputation des dépenses. Sans doute les contrôleurs des dépenses engagées en chaque ministère dirigent et surveillent l'activité des contrôleurs locaux ; en réalité, ces derniers ne sont pas leurs délégués dans les départements ; le corps des contrôleurs ne forme pas un corps hiérarchisé et unique, tirant de cette hiérarchie une force et y trouvant effectivité pour son contrôle. A leur encontre, souvent, s'exerce la résistance des ordonnateurs secondaires, qui, pour des raisons étrangères à l'administration, défendent avec opiniâtreté les intéreêts des créanciers de l'Etat ; et c'est la vie administrative locale qui se plaît, dans toute sa mesquinerie, à reconnaître d'autant plus de prestige et d'influence et réputation de justice à un fonctionnaire chef de service qu'il dispose de crédits plus importants et se montre plus large en leur emploi.

Le « pouvoir comptable », dont M. de Marcé[1] faisait valoir le souhait et la perspective reste dans les limbes ; le rôle du contrôleur local des dépenses engagées se réduit à la tenue de la comptabilité administrative pour les mandats à leur émission et les « bons de caisse » après paiement ; ce qui n'est guère différent de celle tenue auparavant, au moment des

1. *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, Paris, 1928, t. I, p. 106.

opérations de paiement. Lors de la réforme, il avait été question d'un contrôle préventif. La tentative s'est avérée vaine : le contrôleur local est toujours placé devant le fait accompli ; la nécessité finale de payer la dépense déjà engagée, ordonnancée, liquidée enlève toute efficacité au visa avant paiement.

Le vrai et le plus clair des choses reste la dévolution présente des attributions anciennes du payeur à deux fonctionnaires : un payeur qui est le contrôleur local des dépenses engagées, et un caissier comptable du Trésor, sous la subordination duquel est placé le premier. Ce n'est point un véritable renforcement du contrôle. La réflexion est juste, exprimée dans la *Revue du Trésor*[1] par l'auteur anonyme d'un article sur l'exécution du budget : « Quel préfet ou directeur de service, spécialement ceux qui gèrent d'importants crédits de matériel, consentirait-il à prendre sur ces points, préalablement à une adjudication, à une commande de travaux ou à une fourniture, l'avis du trésorier-payeur-général et *a fortiori* celui d'un de ses subordonnés, fût-il qualifié pour cela. Le contrôleur de dépenses engagées n'intervient que pour constater *a posteriori*, lors de l'apposition du « Vu, Bon à payer », la régularité de la dépense au point de vue de l'existence des crédits et la preuve du service fait, mais non pour exercer un contrôle sur le bien fondé de cette dépense et les modalités de son règlement ; or ce n'est qu'ainsi que son intervention pourrait avoir quelque efficacité ». Dans tout engagement de dépenses, il importe pourtant plus de connaître les dépenses à engager qu'engagées. M. de Marcé remarquait déjà : « Le contrôleur des dépenses engagées peut, à tout instant, s'il exerce effectivement sa mission, entraver l'action du directeur. S'il le craint à juste titre, son contrôle sera réduit le plus souvent à n'être qu'une formalité gênante »[2].

1. *Revue du Trésor*, « Exécution du budget de l'Etat, le contrôle local des dépenses engagées », octobre 1937, p. 374.
2. *Op. cit.*, t. I, p. 114.

III. — *Le contrôle prévu de la Cour des comptes.*

A. — M. Vincent Auriol, ministre des finances, dans le rapport qui précède les décrets du 1er septembre 1936 [1], annonçait un âge nouveau : « Désormais la Cour des comptes travaillera vite. Saisie mensuellement des éléments de la comptabilité administrative, accompagnée des pièces justificatives, qu'elle pourra d'ailleurs faire compléter au besoin, elle sera en mesure d'adresser en temps utile au gouvernement les observations et les critiques formulées à la suite de l'examen des opérations. Le rapport qu'elle adresse annuellement aux Chambres et qui sera maintenant en vertu de la loi de 1936 délibéré contradictoirement avec les représentants des divers administrateurs pourra porter ainsi sur la gestion financière de l'année écoulée et constituera pour la discussion du budget un précieux élément d'information ».

L'annonce était : Nouveau contrôle, déclaration des conformités, garantie de l'exactitude de la comptabilité administrative générale et de sa conformité avec le compte des caisses du Trésor.

Quant à la vérification des comptes, elle devait être facilitée, parce que ceux-ci sont présentés, non plus par comptable, mais par ministère ; d'où, un examen méthodique de toutes les opérations classées par nature, et parce que la production des comptes n'est plus retardée par l'union de la comptabilité budgétaire aux opérations de trésorerie. Elle trouvait élargissement et matière en ce qu'au cas d'insuffisance ou d'omission des nomenclatures ministérielles, la nature des pièces justificatives est établie par assimilation, et la faculté reconnue aux magistrats de la haute juridiction d'obtenir copie ou prendre connaissance sur place de toutes les autres pièces ayant préparé et réalisé la dépense et à conserver à leur disposition.

1. *J. off.*, du 3 septembre, p. 9387.

Quant aux déclarations de conformité, elles étaient prévues et maintenues en leur mécanisme et leur but : constatation que les comptabilités de tous les agents sujets de la juridiction de la Cour ont été régulièrement arrêtées et leurs résultats repris avec exactitude dans la comptabilité générale des finances ; affirmation de la concordance des deux séries indépendantes d'écritures tenues : la comptabilité administrative et la comptabilité des deniers.

B. — En fait, la Cour s'est trouvée empêchée de tenir le rôle annoncé : les prescriptions du décret de 1936 n'ont pas été suivies ; la subordination du contrôleur local au trésorier général n'a pas permis aux contrôleurs des dépenses engagées des différents ministères de reprendre dans leurs comptes les opérations des contrôleurs locaux.

a) La Cour, empêchée de déclarer la conformité de la comptabilité générale avec les résultats dont elle n'opérait pas elle-même la centralisation, a abandonné à la direction de la comptabilité publique, pour des raisons matérielles, la centralisation effectuée pour son compte des relevés mensuels adressés par les contrôleurs locaux ; d'autre part, attendu que les relevés détaillés des contrôleurs locaux allaient servir de base et à la comptabilité tenue par la Cour des comptes, et à la comptabilité tenue par les contrôleurs ministériels, une déclaration perdait tout son sens, faute d'un autre intérêt à rapprocher ces deux comptabilités que la chance ou le risque de découvrir quelque erreur d'addition à la charge de l'un ou l'autre des services chargés de leur tenue...

b) L'examen rapide des comptes par la Cour, deux mois après l'ordonnancement de la dépense, n'était qu'illusion : l'examen concomitant apparaît d'une efficacité réduite ; le contrôle des pièces justificatives mensuelles n'apporte pas la satisfaction recherchée, en raison de la difficulté de juger des pièces relatives à des opérations en cours, et faute d'ac-

tion, de prise en considération et de suite immédiate aux observations éventuelles de la Cour des comptes. Sur ce point aussi étaient optimistes et vaines les promesses de la circulaire du 14 décembre 1936, sur le redressement en temps opportun et avec rapidité des méthodes licites qui s'avéraient défectueuses. Le ministre lui-même jugeait le programme édifié par ces autres mots : « La comptabilité n'a de valeur, en effet, que dans la mesure où elle est utilisée, où elle peut fournir des enseignements pour l'avenir, où elle est contrôlée ».

***

Seule une comptabilité rigoureuse des engagements peut fixer de manière exacte et sans échappatoire possible la situation d'un budget.

Abel GARDEY.

Section II

Les dépenses des collectivités locales

Le contrôle ne donne lieu directement qu'à des procédés traditionnels, dont l'efficacité est assez problématique, particulièrement dans les grands centres urbains, contre les errements involontaires ou volontaires, et dont l'effet *a posteriori* est quelque peu inopérant. Aussi bien les situations saines, notamment en ce qui concerne les finances locales, sont-elles devenues l'exception[1] ; les libertés communales et la tutelle administrative ne correspondent guère à la conception que s'en firent apparemment leurs auteurs, si tant que les unes et l'autre puissent être mises en cause et avoir leur sens dans le « compromis facile et dangereux » entre la centralisation de l'Empire et la décentralisation moderne.

1. Cf. Exposé des motifs du décret du 30 mars 1939, instituant un comité de réorganisation administrative ; — T. SAUVEL, *Le contrôle des finances municipales*, dans la *Revue politique et parlementaire*, novembre 1932, p. 329-335 ; — G. DEMAY, *La crise des finances communales*, dans la *Revue de science et législation financière*, 1939, p. 435 sv. — Cf. également L. 12 novembre 1938, *J. off.*, 13 novembre, p. 12888.

I. — *Les procédés anciens, divers et inopérants, de contrôle.*

1° *Dépenses départementales.*

S'il est réel que le décret-loi du 30 octobre 1935 ait simplifié la comptabilité départementale, il reste que la ligne générale des contrôles n'a point subi de changement, théorique non plus que positif, au cours de l'exécution du budget, durant la période d'exécution et après la clôture des opérations financières.

A. — Le contrôle concomitant, et en quelque sorte automatique, résulte du fait de la tenue respective par le préfet (art. 7 D. 30 octobre 1935) et le trésorier-payeur-général d'une comptabilité.

Le préfet, agent de l'Etat et du département, ordonnateur secondaire quant à l'un et principal pour l'autre, est amené, dans le deuxième aspect de son office, à tenir, en outre des sommiers de droits constatés et du livre des recettes, un état des comptes, par nature de dépenses, lequel, en regard de chaque dépense, suit l'émisssion des mandats, leur paiement et révèle à chaque moment les montants des restes à payer; contrôle automatique d'ailleurs, insuffisant pour donner à qui tient cette comptabilité une vue complète de sa gestion financière, et dont les irrégularités graves ne sauraient (il le faut comprendre sans illusion) être, le cas échéant, tenues que comme volontaires.

La comptabilité du trésorier-payeur-général, laquelle est, non plus administrative dans le cadre étroit de l'exercice, mais appliquée, suivant les règles de la comptabilité en partie double, à la série des opérations au fur et à mesure de leur accomplissement, implique, d'une part, au Grand Livre l'existence de trois comptes particuliers pour le service départemental (exercice courant; exercice antérieur; services hors budget, pour les opérations qui ne s'imputent pas sur le bud-

get et sont suivies dans des comptes spéciaux de trésorerie destinés à s'incorporer plus ou moins tard dans le budget), et, d'autre part, un certain nombre de livres auxiliaires, spéciaux aux opérations des départements, qui renseignent sur le détail de telle ou telle opération, et notamment un livre de détail des dépenses, où sont enregistrés les mandats et noté le montant des paiements effectués par le trésorier-payeur-général lui-même, le percepteur ou le receveur des finances.

B. — Il est à peine besoin de rappeler l'existence des contrôles hiérarchiques, exercée ou susceptible de l'être, sur le préfet en raison de l'obligation du principe constant à informer, tous les mois, de l'état d'exécution du budget la commission administrative mise en place, par la loi du 12 octobre 1940[1], de la commission départementale ; — et, à l'égard du trésorier-payeur-général, par les contrôles sur place de l'Inspection générale des finances, et, dans une certaine mesure, par l'effet inhérent à l'envoi régulier au ministère des finances, des pièces de comptabilité qui doivent être adressées périodiquement par le trésorier général.

Le contrôle *a posteriori*, l'exercice clos, a pour matière les deux comptes que doivent produire le préfet à la commission administrative, quant aux mandats émis, aux paiements effectués et aux restes à payer, et par le trésorier-payeur-général à la Cour des comptes, au sujet de sa gestion pour les opérations de l'année, distinguée d'ailleurs selon qu'elles se réfèrent à la période complémentaire de l'exercice antérieur ou à l'exercice annuel.

Sur l'un, la Cour des comptes procède comme à l'égard de tous comptables, et formule, s'il y a lieu, des observations sur la gestion départementale. Sur l'autre, l'action de la commission administrative succède, depuis octobre 1940, à celle qu'exerçait, en exécution de l'article 47 de la loi du 10 août

1. *J. off.*, 13 octobre 1940, p. 5274.

1871 [1] et des décrets du 1er mars et du 30 octobre 1935 [2], le conseil général, hors la présence du préfet, saisi en la session d'août, tout à la fois sur les comptes du préfet et du trésorier-payeur-général ; cette commission, dès lors qu'elle est nommée, pour ses sept à neuf membres, par le secrétaire d'Etat à l'intérieur, ne se réunit que sur convocation du préfet et n'a droit à émettre que des avis et à s'interroger sur l'efficacité d'un contrôle qui n'est plus que formel sur les comptes et budgets du département, du moins pour toutes les dépenses et matières où le conseil général statuait définitivement sans recours ; le compte n'est plus qu'envoyé sous la signature du préfet au règlement du ministre, s'il y a lieu, notamment si le budget auquel le compte correspond contenait quelque dépense annuelle ou permanente, comme celle d'emprunts nécessitant pour leur amortissement autorisation spéciale.

2° *Dépenses communales.*

Non plus qu'auprès du préfet, il n'existe auprès des municipalités de contrôle des dépenses engagées. Celui-ci s'opère, de même façon que dans le département, dans le cadre du budget, en cours d'exercice et après la clôture de l'année financière.

A. — Le *contrôle concomitant* est le résultat de l'action du receveur municipal, qualifié par sa fonction comme tout comptable à examiner la régularité administrative de la dépense qu'il a charge de payer ; il examinera si la dépense correspond à un service rendu, si les pièces justificatives jointes au mandat sont conformes aux indications de celui-ci et attestent la réalité de l'existence du service fait. Ses attributions sont celles d'un contrôleur des dépenses engagées : s'assurer que la dépense a été régulièrement engagée et imputée sur

1. *Duvergier*, 1871, p. 199.
2. *J. off.*, 31 octobre, p. 11496.

l'exercice qu'elle concerne. Après cet examen, le comptable peut refuser le paiement ; le maire, s'il prend la responsabilité du paiement, peut passer outre à ce refus, sauf dans les cas où il n'y a aucune justification ni crédit disponible.

a) Ce contrôle est aussi l'effet attendu des écritures et de la comptabilité communale. Le système en était jusqu'en 1940 fort rudimentaire : chaque mandat délivré par le maire était noté, sous un numéro d'ordre, dans un livre-journal dit « carnet d'enregistrement des mandats » ; un livre détail permettait de suivre la situation de chacun des crédits du budget. Certaines grandes villes ou communes importantes faisaient tenir un carnet d'enregistrement des ordres donnés aux fournisseurs et entrepreneurs en vue de l'engagement d'une dépense, à fin d'obtenir le plus de précision dans son évaluation et éviter des engagements de dépenses au-delà des disponibilités financières. Ce contrôle des dépenses engagées n'avait, par malheur, rien d'obligatoire.

L'essai de création d'une comptabilité des dépenses engagées tenté par le décret du 10 janvier 1936 [1] resta lettre morte, la mise en œuvre en ayant été laissée à la bonne volonté des préfectures et des municipalités. La réforme de 1937 a renforcé considérablement la comptabilité administrative : sur le principe d'une distinction des communes d'après leur population (de moins de 5.000 habitants, de 5.000 à 30.000 et au-dessus de 30.000), elle a consisté à imposer des règles plus strictes en proportion de la population.

Un décret du 23 août 1939 [2] reprit cette question ; en raison des évènements, un décret du 4 octobre [3] en reporta l'application prévue pour l'exercice 1940 à une date ultérieure, sauf faculté laissée aux communes en mesure d'appliquer ce nouveau régime : les communes de 1.000 habitants au plus

1. *Duvergier*, 1936, p. 7, *J. off.*, 16 janvier, p. 690.
2. *J. off.*, 26 août, p. 10743.
3. *J. off.*, 4 octobre, p. 12197.

ont un registre à souche des mandats émis et un grand-livre récapitulant, pour chaque chapitre et article du budget, les dépenses engagées, mandatées et payées et les titres de recettes ; — dans celles de 1.001 à 5.000 habitants, obligatoirement, en plus, un carnet à souche des bons de commande de travaux et fournitures ; — dans celle de 5.001 à 40.000 habitants, obligatoirement un livre d'enregistrement des droits et un livre d'enregistrement des factures ou des mémoires produits par les créanciers à l'appui de leurs demandes de liquidation ; — dans celles de plus de 40.000 habitants, une série de livres, selon un règlement-type fixé par décret. L'objectif est de faire tenir par les différentes branches de l'administration municipale un registre spécial, aux fins d'une comptabilité centralisatrice et complète. Bref, une comptabilité des engagements de dépenses, plus ou moins poussée suivant l'importance des communes [1], retardée en sa mise en œuvre par sa complexité même et, au lendemain de sa règlementation apparemment définitive par le décret du 23 août 1939, par les événements, jusqu'à une date ultérieure à fixer par décret. Les instructions attendues du ministère et les directives de l'administration supérieure permettront d'en juger les méthodes et aussi les éléments de la comptabilité nouvelle.

b) A l'égard des comptabilités du percepteur et du receveur municipal, les règles sont en relation avec le régime organique des attributions et avec les organes touchant à l'exécution du budget : receveur municipal proprement dit, c'est-à-dire agent nommé par arrêté du ministre des finances sur présentation de noms par l'assemblée municipale (décrets des 30 octobre 1935 et 29 décembre 1937 ; inst. min. fin. 7 juillet 1939 [2]) ou percepteur dont le traitement et les frais de gestion sont à la charge de l'Etat (loi du 31 mars 1937, art. 67) sauf indemnité

1. R. LAINVILLE, *Le budget communal*, 1941, p. 182.
2. *J. off.*, 31 octobre, p. 11436, et *J. off.*, 31 décembre, p. 14405.
Sur leur cadre et statut, V. quelques indications dans un article (L. CHAINTRUEIL) de *La vie urbaine*, juillet-août 1939.

votée par le conseil municipal sur les deniers de la commune, au maximum du 1/10 du traitement. Le receveur spécial à la commune [1], qu'il soit selon la tendance la plus récente de l'administration des finances un agent de l'Etat ou, d'après les décisions en des espèces récentes du Conseil d'Etat, un agent communal [2], comme le percepteur prêté par l'Etat aux communes peu importantes, est tenu, de vieille date, à une comptabilité organisée dans une pensée de contrôle assez étroit sur les finances communales. Le système général est le suivant : le percepteur exerce les fonctions de receveur municipal dans toutes les communes dont les revenus ordinaires de la commune et de ses établissements de bienfaisance n'ont pas dépassé deux millions de francs pendant trois années consécutives ; dans le cas où les revenus ont oscillé entre un et deux millions, la création d'une recette municipale spéciale est « obligatoire » pour les communes. Dans la réalité des choses, les percepteurs absorbés par la gestion de leur propre office négligent trop souvent celles des recettes municipales confiées à leurs soins. Ce n'est point dès lors une vaine imagination que d'envisager au profit des communes une faculté de se syndiquer pour la création d'une recette spéciale commune, dont le titulaire, assuré d'une rémunération convenable, pourrait être choisi parmi des comptables expérimentés. Pour l'heure, au cas où la recette est faite par le percepteur, la comptabilité communale n'est aux mains de l'agent de l'Etat qu'une partie de sa comptabilité générale, tenue en partie simple, avec emploi d'un livre à souche sorte de journal récapitulatif jour par jour, des dépenses et des recettes de toute nature, et d'un grand-livre avec une série de comptes. Au cas de recette municipale spéciale, le receveur tient une comptabilité en partie

1. D. 14 juin 1938. Rpr. Circ. Compt. publ. 16 juillet 1938, *Mémorial des percepteurs*, septembre 1938. Le rapport au président de la République qui précède le décret (*J. off.*, 18 juin, p. 6930) contient l'historique de la question depuis 1923.

2. C. d'Etat, 3 juillet 1931, *Commune de Clamart*, Leb. chr., p. 723 ; 6 mars 1935 *Clédart*, Leb. chr., p. 287.

double, justifiée par le fait que dans les grandes villes il n'y a qu'un seul budget. Outre les livres habituels, livre-journal, grand-livre, le receveur doit, tous les trois mois, établir un bordereau détaillé, destiné à faciliter au receveur des finances son contrôle sur la gestion du receveur municipal. Cette obligation est la face passive de la surveillance voulue par l'article 156 de la loi municipale sur le receveur spécial par le receveur des finances, et, quant à celui-ci, un aspect de la responsabilité des comptables supérieurs par rapport à leur subordonnés.

c) Le contrôle hiérarchique est, en effet, une pièce de ce régime organique de comptabilité, de même fin, sinon de même ordre, que telle ou telle autre règle, comme celle de l'unité des caisses. Le contrôle du receveur des finances et, au-dessus, celui du trésorier-payeur-général, en forme de vérifications périodiques, à dates fixes et sur place, de la caisse et des documents de comptabilité, parachève le contrôle automatique sur le receveur municipal, de même que les vérifications de l'inspection des finances.

B. — Le *contrôle a posteriori*. Au travers des règlementations, des tentatives et des réformes budgétaires, une pensée se retrouve, celle de la comparaison des écritures, du contrôle des comptes en fin d'exercice, de l'éclaircissement de la tâche des administrateurs et de la nécessité comme de l'aisance des moyens de contrôle tant des autorités de tutelle que des contribuables eux-mêmes [1]. De fait, après la clôture des opérations, sont soumises à un double contrôle les opérations administratives du maire et les opérations financières du receveur municipal, telles que les font apparaître les deux comptes, de contexture et de caractère différents, auxquels ils sont l'un et l'autre obligés.

1. Cf. Circ. interm. 8 février 1941, prescrivant une enquête en vue de la réforme des finances locales.

1° *Le compte administratif du maire.*

a) La législation communale de l'an VIII oublia, dans l'excès de son esprit d'uniformité et de règlementation, la convenance et la fatalité, eu égard à l'importance des municipalités, d'une variété dans la présentation de leurs budgets et de leurs comptes ; toutes celles qui la remplacèrent, admirent la liberté pour les communes d'inscrire sous chaque chapitre les articles utiles à leurs besoins, et d'avoir un nombre de chapitres budgétaires selon l'importance de la collectivité ; toutes, d'ailleurs, se sont accordées, pour la clarté budgétaire et les besoins de la stastistique et du contrôle, à exiger le rattachement au chapitre du budget primitif des recettes et des dépenses du budget supplémentaire ressortissant aux chapitres et nomenclatures du premier : le rapporchement des prévisions, des autorisations et des opérations effectuées d'après les budgets mêmes ou dans le courant de l'exercice clos est indispensable à la stastitique et à la vérification des budgets et des comptes administratifs [1] ; aussi bien y a-t-il, pour dégager la situation financière d'une commune, à faire rapprochement des dépenses et des recettes dans un ordre identique à celui des budgets primitif et supplémentaire, compte des droits constatés et restes à payer à la clôture de l'exercice et dans la période complémentaire de janvier à mars réservée pour cette liquidation, enfin état des excédents éventuels de recettes, représentatifs des disponibilités au gré de l'assemblée municipale pour dépenses nouvelles. A ces nécessités et procédés de toujours le décret du 23 août 1939 [2] a entendu apporter des perfectionnements.

b) La situation financière de tout patrimoine collectif ou individuel se ressent de la gestion de celui-ci dans les années passées ; la règle est donc posée que le compte administratif retracera les opérations afférentes aux exercices écoulés avant

1. Circ. min. 15 avril 1939, *Bull. off. min. Int.*, avril 1939, p. 172.
2. *J. off.*, 26 août, p. 10743.

celles de l'exercice clos : système de report destiné à ajouter quelque clarté. L'importance est autre de la seconde innovation du décret, au cas de crédit n'ayant pas de correspondant au budget primitif : dans le système que le décret a entendu changer, et dont les instructions à venir du ministre de l'intérieur sur la contexture du nouveau compte administratif feront apparaître la modification était, ainsi que l'écrit M. R. Lainville[1], accoutumé à figurer le crédit « soit dans la partie du compte correspondant au budget supplémentaire, si ledit crédit a été ouvert à ce budget, soit dans la partie de compte réservée aux crédits ouverts postérieurement au budget supplémentaire. Mais, de toute manière, le crédit en question, bien que relatif à l'exercice qui vient de se clore, ne figure pas dans la partie du compte où il aurait été placé s'il avait été prévu au budget primitif » : il s'ensuivait une lacune importante, eu égard à cette opportunité et convenance pour le contrôle que tous les crédits afférents à un même exercice et relatifs à une même catégorie de dépenses soient « groupés dans le même chapitre, sinon au budget primitif — ce qui est impossible — du moins au compte administratif », sans avoir à chercher, pour le dernier exercice, dans les diverses parties du compte.

c) La réforme de *contexture* entraînait celle de la récapitulation générale des reports des exercices antérieurs dans l'ordre de leur inscription au budget supplémentaire, d'une part, et, d'autre part, des recettes et dépenses de l'exercice clos dans l'ordre des chapitres du budget primitif, bref de l'*état final* du compte. A ces fins, le maire devra, pour la mise en application du décret du 23 août 1939, joindre au compte administratif l'indication : 1° de l'excédent de recettes de l'exercice ; — 2° les restes : *a*) à recouvrer, c'est-à-dire à encaisser ; *b*) à mandater ; *c*) à payer sur mandats émis ; enfin *d*) à employer (lesquels sont en caisse) sur recettes spécialement affec-

1. *Le budget communal*, 3e édit., 1941, p. 195.

tées et encaissées ne correspondant à aucune dépenses restant à payer sur mandats émis ou à mandater, c'est-à-dire des restes à employer ne rentrant pas dans les postes *b* et *c* [1]. Il s'ensuit, selon toute apparence, qu'y doivent entrer, s'agissant du moins des communes de plus de 10.000 habitants, tous les restes, ceux de l'exercice clos et aussi tous ceux qui, afférents aux exercices antérieurs, n'avaient pu être liquidés en temps utile [2].

Il appartient au maire de présenter et au conseil, en séance spéciale [3], d'examiner ce compte en même temps que le compte de gestion du comptable, afin d'en constater la concordance. Le maire, étant donné que le compte administratif est unique pour un exercice, doit le présenter pour toutes les opérations de l'exercice écoulé, qu'elles aient été effectuées par lui ou par un adjoint l'ayant remplacé au cours de sa gestion. Le conseil, pour l'admettre ou le contester, peut se faire communiquer toutes les pièces qu'il juge utiles à éclairer son examen ; il le peut discuter en la présence, mais le doit voter hors la présence du maire ; néanmoins il est acquis en jurisprudence [4] que les observations et critiques sur les comptes relatifs à l'éventuelle gestion de l'adjoint ne peuvent sortir effet que par refus d'approbation du compte entier, étant donné [5] qu'il n'est rendu qu'un seul compte. En nul cas, le conseil ne saurait, non plus qu'à l'encontre du compte de gestion, dépasser le stade de l'avis ou du blâme, et donc modifier les chiffres. Il n'y a là qu'application de la règle traditionnelle [6] selon laquelle le conseil « *pro-*

1. V. sur cet élément final du compte, son caractère compréhensif et les changements à attendre de sa mise en œuvre, LAINVILLE, *op. cit.*, p. 196.
2. Circ. min. 3 avril 1943 et, pour explication pratique, LAINVILLE, *op. cit.*, p. 197-200.
3. V. sur la présidence spéciale de cette séance aux discussions de laquelle le maire peut assister, à cela près qu'il ne compte pas pour le quorum de la délibération et qu'il doit se retirer au moment du vote : C. d'Etat, 11 mars 1925, *Baudou*, Leb. chr. p. 252 ; 22 mai 1896, *Commune de la Teste de Buch*, p. 410.
4. V. C. d'Etat, 12 décembre 1913, *Commune de Neuilly*, S. 1920.III.58.
5. Cf. lettre min. int. aux préfets de la Côte d'Or, 5 juillet 1888 et du Cher, 18 juillet 1900.
6. Cf. instr. min. int. 10 avril 1835, *Bull. off., min. int.*, 1833-35, p. 300, 312 ; 20 juin 1859, *ib.*, Modèles, p. 314.

pose » le chiffre des recettes et des dépenses, et l'autorité tutrice, sous-préfet ou préfet, « *règle* » le compte de l'exercice en cause. La délibération du conseil municipal n'a valeur que d'avis : l'approbation donnée au compte arrête la possibilité de le remettre en question [1] ; elle ne manque guère qu'au cas de dépenses engagées dans des conditions irrégulières, par exemple dans un intérêt purement privé ou sans service effectivement fait [2], que l'autorité chargée d'approuver le budget doit écarter et dont l'imputabilité est recherchée et fixée par la juridiction compétente.

Il est à peine besoin de rappeler que la comptabilité administrative subit le contrôle du ministre de l'intérieur, du préfet ou de leurs délégués, et aussi que l'inspection des finances a la faculté de la consulter en toutes ses parties, le compte administratif inclus, lors de l'examen qu'elle fait des écritures du receveur municipal, aux fins des observations et des rapports qu'elle adresse au ministre des finances et que celui-ci communique au ministre de l'intérieur pour les suites à donner.

2° Le *compte de gestion* établi par le receveur municipal et limité, ainsi que sa dénomination l'implique, aux opérations de l'année civile, ne saurait cadrer avec le compte par exercice du maire ordonnateur que si, par un procédé d'écriture, distinction est faite, dans les écritures de la même gestion, entre les opérations complémentaires et celles de la période normale de la première année [3]. C'est une autre particularité, dérivant de la même cause, que ledit compte a pour point de départ et pour résultat deux situations de caisse, différant en ce qu'y sont prises en écriture, en outre des opérations budgétaires de l'exercice en cause, qui seules importent et sont

1. C. d'Etat, 5 février 1892, *Cons. mun. de Fontenay-le-Comte*, Leb. chr., p. 106.
2. C. d'Etat, 22 octobre 1937, *Commune d'Aiguines*, Leb. chr., p. 840.
3. V. sur les particularités pratiques et leur figuration dans le corps du compte, LAINVILLE, *op. cit.*, p. 202-204.

utilisées pour la vérification du compte administratif, les opérations de trésorerie et les opérations hors budget.

a) Du point de vue extérieur et matériel, l'administration est encore hésitante sur la manière dont les prévisions du budget doivent être transcrites, en autant de lignes sur la minute des comptes que de recettes et de dépenses ou de bordereaux détaillés, par mesure de simplification, moyennant leur réunion dans la colonne « observations » : cette possibilité dernière n'a été admise qu'à titre provisoire [1], et sous réserve de résultats concluants après expérience. Touchant le jugement du compte, une modification ou, pour dire mieux, un remaniement des règles se trouve aux décrets des 25 juin 1934 et 8 août 1935 [2] : le juge des comptes des receveurs municipaux a été changé ; c'était, autrefois selon l'importance des recettes et revenus du budget municipal, le conseil de préfecture et, pour les revenus plus importants, la Cour des comptes. En fait, le tribunal administratif départemental n'avait pas une connaissance assez poussée et spécialisée de la matière financière, était plutôt mal préparé au travail aride et difficile de l'épurement des comptes et était souvent trop pris par ses attributions contentieuses. Le projet de réforme des finances départementales et communales, en 1931, avait constaté ces réalités.

Ses observations ont été les prémisses des règles, entrées en application, de 1934 et 1935 : dessaisissement des conseils de préfecture ; compétence investie aux trésoriers-payeurs-généraux pour examiner les comptes des receveurs et — sauf les recours éventuels et le droit de la Cour des comptes durant un an à dater de la décision du trésorier-payeur, d'en faire évocation, — donner décharge aux comptables, d'abord dans toutes les communes où le percepteur fait fonction de receveur municipal, ensuite dans celles où les recettes ordinaires et les comptes considérés isolément (hormis ceux des bu-

1. Circ. Compt. publ., 29 mars 1931.
2. *J. off.*, 28 juillet, p. 7790, et *J. off.*, 11 août, p. 8800, et 14 août, p. 9018.

reaux de bienfisance ou d'assistance et les associations syndicales) ne dépassent pas 250.000 francs ; au-delà ou au cas de non-décharge définitive du receveur, intervention et décision de la Cour des comptes à laquelle doivent être transmis et la comptabilité et tous les documents nécessaires. Les attributions remises aux trésoriers-payeurs-généraux, en tant que juges de droit commun des comptes qui leur sont soumis, restent, au surplus, moins étendues que n'étaient ci-devant celles de la Cour des comptes. Les trésoriers-payeurs-généraux peuvent statuer sur tous les comptes qui sont présentés dans des conditions normales ; toutefois, lorsqu'un débat apparaît réel ou probable, ils ne décident de son montant que par arrêté conservatoire, non susceptible par nature de recours devant la Cour des comptes [1], et la réformation de leurs décisions peut être recherchée, durant un temps déterminé et selon la procédure fixée au décret du 18 mars 1936 [2], par les comptables représentants légaux des communes ou à leur défaut, par les contribuables. Les trésoriers-payeurs-généraux doivent enfin dresser des rapports annuels d'ensemble, présenter un état résumé de tous les comptes et fournir des observations sur les points signalés par la Cour des comptes au ministre des finances en suite des vérifications opérées par elle des trésoreries et de la collaboration qui est ainsi la sienne à « la tutelle du pouvoir exécutif en matière financière » sur les collectivités locales.

b) Aux termes du décret du 23 août 1939, dans les communes dont la population égale ou dépasse 5.000 habitants, les comptes du receveur municipal doivent être condensés en un seul document : le *compte financier de la commune*, sorte de « troisième budget », à en croire une instruction en date du 12 janvier 1927, du ministre des finances, pour maintenir, aux

1. Cour des comptes, 22 juillet 1938, *Guin*, Jurispr. de la Cour des comptes, 1938, p. 9.
2. Dalloz, 1936.IV.196.

yeux du juge des comptes, la concordance entre les budgets primitif et supplémentaire et les autorisations spéciales. Sur ce plan, il a paru possible de confier au receveur municipal l'exécution de l'ensemble du compte et, ce faisant, de décharger le maire, qui n'a pas personnel suffisant ou assez préparé à sa tâche de l'établissement de la comptabilité. Il est de fait que, par exemple, les regroupements et rapprochements ordonnés par les textes derniers des recettes et des dépenses du budget supplémentaire et du budget primitif, exigent des secrétaires de mairie et des chefs de comptabilité une connaissance et un maniement des questions budgétaires qui n'iront pas sans un enseignement approprié[1]. D'autre part, il était indiqué, dès lors que le receveur municipal doit soumettre son compte au maire, de saisir le conseil municipal en vue de son examen du compte, d'un compte unique mettant face à face les deux comptes du maire et du receveur municipal. L'unité de document n'empêchera pas, d'ailleurs, le jeu occasionnel de responsabilité différentes.

Des réformes étaient nécessaires ; elles ont été amorcées par quelques textes et instructions ; leur mise en vigueur est retardée par les évènements. Cependant les insuffisances anciennes persistent, la législation reste « si touffue » que certains des plus informés pourtant[2], craignent la controverse sur les pouvoirs de tutelle de l'autorité supérieure en ce qui concerne le règlement du budget et appellent de leurs souhaits « une codification répondant aux nécessités du temps, mais claire et cohérente, dans la ligne et les traditions de l'esprit français ».

II. — *L'insuffisance des procédés de contrôle anciens et nouveaux.*

Les causes en sont multiples et diverses. A ne chercher que parmi les plus manifestes, il s'en trouve dans l'affaiblissement

1. V. à cet égard, R. LAINVILLE, *Le nouveau régime financier des communes et des départements*, 1942, p. 82, sur « le bon exemple donné par anticipation par le département de la Seine en suscitant, dès 1921, la création d'une Ecole d'administration municipale ».

2. R. LAINVILLE, *op. cit.*, p. 84.

de facultés et de rites dont l'existence pour les citoyens semblait la condition même du régime, et la défaillance des autorités gouvernementales au contrôle des collectivités autonomes ou du moins décentralisées.

1° *Procédés anciens.*

A. — Aux administrés il était naturel et logique d'ouvrir, en raison ou à la suite du suffrage obtenu et de la participation acquise à la vie communale, un droit précis d'avis et d'information. Ecarté le rôle ou le privilège peut-être justifiable des « plus hauts imposés », tel qu'il trouve place à certaines périodes de l'histoire administrative, il reste, logiquement, que le droit de vote aurait pu amener la mise en œuvre d'un *droit d'avis*, préalablement au vote d'une dépense proposée : il eût été un moyen et une mesure du principe selon lequel aucune dépense ne doit être autorisée et faite que si elle est assortie de moyens financiers pour son acquittement [1]. En fait, les dépenses les plus considérables sont soustraites à l'heure actuelle à l'enquête selon la loi du 23 août 1835 modifiée par les décrets du 2 mai 1936 et du 20 août 1938 [2]. L'avis préalable écarté, restait pour une fin utile (ne fût-ce que l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir contre les dépenses faites en violation de la loi et inscrites dans le compte administratif du maire [3]) la possibilité pour les contribuables de s'informer de comptes administratifs et de gestion, qui doivent être déposés à la mairie et publiés (art. 160 L. 5 avril 1884, mod. par Décret 25 juin 1934, art. 6) [4] dans les communes dont le revenu est d'au moins un million de francs et dans celles dont le conseil vote les dépenses d'impression. Par malheur, la communication de tel ou tel élément des comptes, important comme l'est en particulier le registre des mandats de paiement,

1. Circ. minist. 16 mai 1892.
2. *Duvergier*, p. 252 ; *J. off.*, 7 mai, p. 4729.
3. C. d'Etat, 11 avril 1913, *Laroche, Durand*, Leb. chr., p. 391.
4. *Duvergier*, p. 144 ; *J. off.*, 29 juillet, p. 7790.

est organisé ou entendu de telle manière qu'il devient une apparence, un symbole, pour autant qu'il est conditionné, dans le temps, étant ouvert seulement à partir du dépôt du registre aux archives, et, dans son étendue, étant réduit aux dépenses concernant des exercices clos[1].

Au demeurant, la psychologie des administrés est peu éveillée sur ces droits : la faillite est venue d'une indifférence morne et d'une situation déviée. Une faible partie de la population supporte à soi seule quasi tout le poids des dépenses ; la participation de la grande masse y est minime ; la disproportion est grande, quant au nombre des habitants, entre ceux qui supportent les charges communales et ceux qui tirent profit des dépenses ; seul le contrôle électoral peut être opérant dans les petites communes où chacun est intéressé à la bonne gestion des finances. D'autre part, l'ignorance de la diversité des textes, l'inexpérience des moyens et des procédés de la procédure administrative laissent les administrés indifférents au recours juridictionnel ; et, lorsque l'une ou l'autre n'existe pas, la longueur des lois et des instances, fait obstacle aux initiatives d'un ou de plusieurs pour tous. Ainsi, le propos et le programme restent vrai et vain de la circulaire du 8 février 1941 des secrétariats d'Etat à l'intérieur et aux finances : « L'amélioration de la situation financière des départements et des communes doit être le résultat de l'effort de chacune des collectivités, de chacun de leurs habitants. Cet effort résultera de ce que ces habitants seront davantage intéressés à la vie locale, à la gestion de leur ville et de leur département. La traduction financière de ce principe serait la suivante : — Que chaque habitant ne paie d'impôt local que pour les dé-

1. C. d'Etat, 27 juillet 1923, *Pister*, Leb. chr., p. 623. ; 21 mai 1926, *Meriot*, p. 532 ; 18 octobre 1929, *Mériot*, p. 907. — Cf. J. Barthelemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, p. 107 : « La publicité est l'une des solutions essentielles du problème de l'éducation de la démocratie » ; R. Maspetiol et P. Laroque, *La tutelle administrative*, 1930 : « Parmi les réformes essentielles de la tutelle doit figurer la publicité tant des décisions prises par les autorités locales que celles des pouvoirs de tutelle ».

penses sur lesquelles la collectivité dont il fait partie a une action qu'elle peut, par son fait, augmenter ou diminuer ; — Que chaque habitant subisse la répercussion de toutes les augmentations ou diminutions de dépenses de la collectivité dont il fait partie ; qu'il profite de son esprit d'organisation et d'économie ; qu'il pâtisse de son gaspillage ».

B. — Un autre mécanisme n'est pas moins déficient : celui de la tutelle financière par l'autorité supérieure.

Les choses et les rouages sont, théoriquement, sur le plan général, outre la surveillance sur les corps autonomes au moment de l'établissement du budget et après que ceux-ci ont voté les ressources nécessaires à la marche des services publics, le contrôle, qui sous un autre aspect, tient en suspens la force exécutoire de ce budget et porte, un peu au-delà des données normales sur l'acte du corps automone, et fait de « l'approbation », bien plus qu'un acte passif, un pouvoir susceptible d'imposer une conduite déterminée au corps décentralisé [1]. La décentralisation et l'autonomie locale s'affirmant, comme celle des individus, sous forme de droits opposables à l'administration de l'Etat, celle-ci n'a plus, comme elle l'eut autrefois, un caractère discrétionnaire [2] ; du moins, un minimum de droits de contrôle demeure-t-il, même hors ce qui est formellement stipulé par des textes de loi, le droit commun de la tutelle administrative [3], et celle-ci est-elle, par la jurisprudence, reconnue et installée, dans toutes les procédures d'établissement et d'exécution des budgets, quelle que soit l'opération à réaliser [4].

Pratiquement — le démenti est d'importance, dans un rapport sur l'activité de l'inspection générale des finances en 1941 — :

1. Cf. note HAURIOU, s. Trib. Confl. 9 décembre 1899, *Ass. synd. du canal de Gignac*, S. 1900.III.49.
2. V. C. d'Etat, 2 avril 1897, *Cons. gén. des Côtes-du-Nord*, S. 1899.III.44.
3. Cf. note HAURIOU, s. C. d'Etat, 22 février 1901, *Commune de Monticello*, S. 1902.III.57.
4. Cf. note HAURIOU, s. C. d'Etat, 20 novembre 1908, *Chambre de commerce de Rennes*, S. 1910.III.17.

« C'est dans l'élaboration de la politique financière des collectivités envisagées que se fait sentir l'insuffisance des autorités qui sont placées à leur tête. Nombre de communes vivent sur un trop grand pied et ne compensent pas par un effort suffisant ou équitablement réparti les dépenses de personnel exagérées, les programmes de travaux très vastes qu'elles engagent. Faite *a posteriori*, cette observation, qui n'est, d'ailleurs, pas toujours comprise des intéressés, reste vaine. L'Inspection générale des finances a fait observer que nombre d'irrégularités, de gestions malheureuses, auraient pu être évitées si la tutelle était exercée de manière plus efficace sur les collectivités subordonnées ». Aussi bien des chroniques ont-elles paru pour cette démonstration et mises sous cette exergue : « La crise de l'autorité de tutelle, cause de la crise financière des communes »[1]. A quoi M. Jèze en 1936 avait donné cette forme sévère : « Chacun sait que les préfets sont avant tout des agents politiques, subsidiairement des administrateurs, bien qu'ils ne négligent aucune occasion d'affirmer le contraire. Aussi les insuffisances du contrôle des agents nationaux sont-elles l'une des causes importantes de la prodigalité des municipalités ».

Hormis tout esprit de polémique, eu égard aux facilités ouvertes, d'aveux officiels mêmes, il résulte qu'à l'autorité de tutelle ont manqué — et la conscience de sa responsabilité : maintes fois, elle a comme fait un « pacte tacite de non-agression » avec des maires habiles à user de leur situation politique, et créé ou toléré une sorte de « mandarinat des administrateurs communaux », tendant ou aboutissant à réduire l'organe du pouvoir central à une besogne résignée de classement et de transmission ; — et la technicité : l'essai de décentralisation de 1926 ne fut que déconcentration, démembrement du pouvoir central au profit du préfet, marche au renoncement ; — et le

1. Dans la *Revue de science et de législation financière*, n° décembre 1939.

sens du pouvoir et ses possibilités : l'administration devenue la chose du Parlement perdait sa raison d'être, sa justification, sa nature de fonction pour l'administré[1] ; avant d'être enrayée ou faussée, la tutelle était de fait et pouvait être le mécanisme de sauvegarde, plus forte que les administrés ou leurs élus, tenue par sa mission à s'abstraire de la politique et de considérations étrangères à l'intérêt financier. Selon un autre mot de M. Demay : « Si la crise peut se réduire il appartient à l'administré et à l'autorité de tutelle de le vouloir et de le pouvoir ».

C. — Cependant, les collectivités se sont laissées entraîner à des dépenses inopportunes et injustifiées, à des travaux somptuaires et à des gestions imprudentes et des combinaisons irrégulières, tandis que budgets et situation financière manquaient de sincérité, faute de renseignements clairs et complets sur l'universalité des opérations. Les perspectives et les prescriptions légales sont faussées : de par la loi, les conseils municipaux eurent plus de fonds libres que les conseils généraux, attendu que le principe de l'imputation des dépenses sur ressources spéciales fut moins appliquée par la loi de 1884 que par celle de 1871 ; le nombre des dépenses obligatoires compensait, il est vrai, dans le système légal (art. 145, 148, 149 L.5 avril 1884[2]) cette faculté ; les interprétations de la jurisprudence de l'état des finances locales étaient de nature à aboutir à une liberté mesurée, étroite, des communes[3] : les mœurs politiques ont dévié en vues et en réalités.

Des procédés se sont installés, dont le plus flagrant, regrettable et dangereux se manifeste à l'occasion du budget supplémentaire. Celui-ci devrait n'être qu'un simple budget rectificatif

1. Cf. Rapport du 21 mars 1939 (*J. off.*, 21 mars, p. 3673), à l'occasion de la nomination d'un administrateur extraordinaire de la ville de Marseille.
2. *Duvergier*, p. 142.
3. Guillaume de Bézin, *Autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, thèse Toulouse, 1906, particulièrement p. 378.

donnant, selon accord du maire et du receveur municipal, l'état des restes à payer et des restes à recouvrer, et comportant comme partie rectificative, à raison de non-prévisions ou d'insuffisances des crédits au budget primitif, des crédits additionnels ; prolongement du primitif, le supplémentaire est soumis au même contrôle que celui-ci, n'admet point d'augmentation ou d'introduction de crédits, sinon pour paiement de dépenses obligatoires et par la procédure d'inscription d'office [1], et tolère à peine des prévisions pour paiement de dettes effectuées, mais non soldées, représentant des dettes exigibles, soit de l'aveu des communes, soit en suite de quelque décision juridictionnelle exécutoire [2] ; sans brisement de l'unité budgétaire, les deux budgets se suivent, l'un complétant l'autre, le second devant se tenir dans la ligne du premier et tous deux réapparaître, quant aux opérations et aux autorisations, dans cette sorte de « troisième budget » qu'est, document unique, le compte du receveur municipal. Telle la vérité ou sa construction, autre la réalité ou sa manière déformante. Le budget supplémentaire, en fait, trop souvent, se gonfle démesurément jusqu'à dépasser largement le budget primitif et ne donne point ce qui est sa finalité théorique, la situation financière de la commune en recettes et en dépenses à la clôture d'un exercice, une vue des opérations engagées et non encore terminées sur les exercices précédents. Aucune comptabilité ni aucun contrôle des dépenses engagées n'existant en fait (sauf pour les contingents dus par les communes au département), les municipalités ne portent en écritures, pour les restes à payer, de même que pour les ressources rendues disponibles par les crédits inemployés, que ce qu'elles veulent bien ; des ressources inattendues ou plus exactement très attendues et convoitées sont rendues disponibles dans l'excédent des re-

1. V. Concl. Valabrègue, s. C. d'Etat, 16 novembre 1888, *Saint Saturnin d'Apt*, Leb. chr., p. 827.
2. Cf. C. d'Etat. 6 juillet 1906, *Ville de Lyon*, Leb. chron., p. 606.

cettes sur l'excercice clos ; le conseil municipal se fait fort de puiser copieusement dans ses ressorces libérées pour engager de nouvelles dépenses ; et l'autorité tutrice n'y peut pas opposer un refus, faute de connaître la situation exacte de la commune, si tant est que les caisses municipales pleines ne lui donnent pas quelque illusion [1]. Ainsi, malgré un budget apparemment en équilibre parfait, les finances communales sont en réalité désastreuses ; les arriérés, les dettes impayées aux créanciers s'accumulent au plus grand détriment des finances privées et de la situation financière de la commune jusqu'à ce que, l'accumulation des dettes nécessitant des mesures radicales, intervienne ou une compression sévère des dépenses pour le présent ou une imposition extraordinaire compensatrice des arriérés ou un emprunt à la charge des générations futures [2]. En vérité, « l'amélioration des finances des départements et des communes doit résulter d'abord de de l'effort de chacune des collectivités, constate d'ailleurs la circulaire du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur du 22 décembre 1941 [3] ; mais, poursuit le ministre, il appartient à l'Etat des stimuler, en l'orientant, la sincère volonté d'assainissement des administrateurs locaux ».

2° *Procédés nouveaux.*

A. — Tous les anciens étaient viciés par le même grave défaut de caractère préventif : dans la commune non plus que dans le département, point de contrôle équivalent à celui des dépenses engagées, le seul susceptible d'éliminer les abus. Pourtant la nécessité d'amélioration, d'organisation et de surveillance, garanties de la gestion financière, se fait particu-

1. Cf. les rapports publics de la Cour des comptes : A. GIRAULT, *Manuel de législ. fin.*, t. I, p. 110 ; R. LAINVILLE, *op. cit.*, p. 227.

2. Circ. min. Int., 20 octobre 1885, 8 décembre 1934 et 2 avril 1935, rappelées 15 avril 1939 (*Bull. min. Int.*, 1939, p. 170) ; et Circ. Compt. publ., 6 mai 1936. — Rapport de l'Inspect. gén. des serv. admin., 1938.

3. Reprenant les termes de la Circ. interm. du 8 février 1941, prescrivant une enquête en vue de la réforme des finances locales.

lièrement sentir dans les grandes villes, à l'image de ce qui existe déjà à l'étranger. La tendance s'est davantage précisée après les embarras financiers de l'après-guerre, la crise et les tragiques évènements de 1940, le désordre qui s'ensuivit dans l'économie budgétaire des villes, et les multiples interventions industrielles et commerciales de l'Etat dans des domaines jusqu'ici réservés à l'activité privée[1]; la proposition déposée, le 7 novembre 1922, par M. Bussat, sur le bureau de la Chambre des députés, pour l'institution d'un service de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées dans les villes à budget dépassant cent millions n'a jamais eu de suite.

Certes les difficultés sont grandes auxquelles se heurtera une telle entreprise; toutefois les inconvénients n'étaient pas tels que l'idée dût être abandonnée. En effet, le contrôle des dépenses engagées fut appliqué au département de la Seine et la ville de Paris par le décret du 30 juillet 1937[2]; régime d'exception, comme certains imaginent qu'il se doit, et sur lequel les auteurs du décret ont cru nécessaire de donner des précisions dans le rapport préliminaire : « Il ne saurait s'agir de restreindre les droits et l'autonomie des assemblées délibérantes, toujours libres de prendre au cours de leur délibération telle décision de leur choix, mais de porter plus de lumière sur la gestion des sommes particulièrement importantes prélevées sur l'économie d'une des plus riches régions de la collectivité nationale ». Que d'excuses, de précautions pour ménager les susceptibilités ! Alors que le contrôle doit, pour être utile, porter sur l'imputation, la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'évaluation et, plus généralement, sur les conséquences financières des opérations, — et qu'une comptabilité des visas d'engagement doit être complétée par celle des visas de paiement, — et qu'en fin de compte un contrôleur local doit être investi en fait des fonctions de payeur, il ne s'agissait

1. Cf. J. Rieu, *Les nouvelles attributions de la Cour des comptes*, 1938, p. 120.
2. *J. off.*, 31 juillet, p. 8665.

que d'un simple organe timide de renseignement, comme aux premiers jours du contrôle des dépenses engagées ; or, les difficultés furent agitées, les controverses ouvertes sur le choix du contrôleur, son rang, son traitement par rapport au budget déjà chancelant des villes. L'intransigeance, la mauvaise volonté des municipalités, jalouses de leur autonomie, ont protesté véhémentement contre le renforcement de la tutelle administrative du pouvoir central[1]. A l'heure présente, où le gouvernement prend des mesures multiples, parfois inopinées et diverses, pour relever le pays et rompre avec le passé, il serait aisé de procéder à son extension utile et nécessaire. Le contrôle des dépenses engagées doit dépasser son rôle de système avertisseur de l'épuisement des crédits et de la nécessité des crédits supplémentaires ; trop longtemps la comptabilité française a été bornée à enregistrer les paiements et leurs justifications ; à peine est-elle devenue, partiellement, une comptabilité d'ordonnancement ; le régime actuel n'est que transition ; la réforme de la comptabilité publique est incomplète.

B. — Il faudrait la porter au type de comptabilité commerciale, imposé par le débordement des finances régionales et locales dans des domaines qui leur étaient précédemment étrangers. Les trois registres de toute entreprise privée y devraient servir : *Grand-Livre*, qui contiendrait les comptes de chaque entrepreneur ou fournisseur et ferait apparaître ainsi la situation précise de la collectivité au regard de ses créanciers, en supprimant l'émiettement des opérations ; — *Livre-Journal*, de détail, déjà existant, des recettes et des dépenses enregistrées par chapitre et par article ; — *Livre de Commande*, qui serait le registre des dépenses engagées, tenu par chapitre et par article, indicatif de la dépense engagée avec son évalua-

1. *Bull. munic. off. de la ville de Paris*, n° du 6 août 1937, où M. R. Bos, conseiller municipal, argumente contre le décret-loi de juillet 1937.

tion et du montant de la dépense, réalisée, mandatée. Un livre des *Mémoires* serait conjointement utile pour les travaux entrepris, susceptibles de variations en leur montant et dont la récapitulation serait faite au livre des dépenses engagées.

Semblable comptabilité, simple et rapide, aurait cet autre avantage d'être adaptable à toutes les communes ; par elle le contrôle serait rendu plus facile et plus efficient, et le compte administratif lui-même aurait une signification, n'étant plus, comme il l'est de trop, une simple copie du compte de gestion effectuée par le receveur municipal. M. Baudet, écrivant sur *Le contrôle budgétaire et sa fonction*, a signalé justement ce défaut de la comptabilité actuelle d'avoir échappé aux obligations de régularité, de cohésion, de clarté, d'unité, qui, en toute matière de comptabilité, imposent la mise au jour des résultats et leur utilisation, en cours de gestion, sous forme de situations périodiques, facilement contrôlables, fréquentes, et de comptes généraux rapidement publiés, bref un bilan, permettant des prévisions et une surveillance sûre et précise. J. J. Rousseau, qui ne faisait pas de législation financière, disait : « C'est une prévoyance très nécessaire de sentir qu'on peut tout prévoir ».

C. — Des experts spécialistes, avec fréquence et minutie, pourraient avoir autorité et fournir rapport objectif et complet sur les situations financières des communes et des villes, renseigner l'autorité tutrice et être de précieux conseillers techniques. Leur donner ce rôle ne serait pas innover : ce contrôle existe déjà dans nombre d'administrations de l'Etat, de grands services publics et en particulier aux ministère des finances et de l'intérieur et a réussi pleinement en Angleterre, grâce à quoi le gouvernement y a pu ainsi atteindre l'administration locale[1]. Pourquoi, au surplus, — et il ne

1. Cf. R. Maspetiol et P. Laroque, *op. cit.*, Chap. II, Sect. III, p. 185 : « Il (le pouvoir central) surveille : chaque département de l'administration centrale qui s'occupe d'affaires locales est assisté d'un corps d'inspecteurs chargés de

s'agirait encore que d'élargissement d'un système — ne pas instituer, auprès du pouvoir et à côté des intendants de police et des affaires économiques, un troisième intendant, financier, qui serait chargé de la tutelle des collectivités et de la surveillance de la caisse régionale : il ne doublerait pas le directeur des services financiers des départements en tant que son rôle serait de conseiller et de coordonner et, à la façon d'un *missus dominicus* permanent, d'inspecter les comptabilités communales, de veiller à l'observation des lois et des règlements et, le cas échéant, d'être le chef d'un corps spécial de tutelle financière.

Plus simplement, sans ajouter aux institutions et aux agents, il suffirait de préciser, d'affirmer, de développer le rôle de contrôleur qui, organiquement, appartient aux receveurs : rôle de manieur des fonds communaux, de comptable des finances municipales. De la règle qu'aucun paiement ne peut être fait sans la représentation d'un mandat ordonnancé par le maire, suit, comme une condition pratique, l'indication du crédit sur lequel la dépense est imputée, mais non point l'existence d'un crédit disponible, de telle sorte que l'autorité tutrice, réduite à ne connaître que l'ouverture du crédit du budget, est mise devant le fait accompli et, le dépassement réalisé, amenée à le tolérer. Au receveur il appartient d'exer-

veiller à l'observation des lois par les autorités autonomes. Certains de ces inspecteurs ont des circonscriptions déterminées ; d'autres, au contraire, exercent indifféremment leurs fonctions dans une partie quelconque du territoire. Leur rôle est de faire respecter la loi ou plus précisément de relever les illégalités qui peuvent être commises, car la plupart n'ont aucun pouvoir de décision ; il n'en va autrement que pour les matières financières où un contrôle sérieux est exercé par le pouvoir central ». — M. James, *La réforme des finances locales en Angleterre*, dans la *Revue polit. et parl.*, 10 juin 1930, p. 397.

V. A. Lawrence Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, trad. fr., t. II, 3e partie, p. 355 : « Le ministère dispose d'un très grand pouvoir d'inspection ; il vérifie les comptes de toutes les autorités locales, sauf les bourgs, et, en refusant d'approuver une dépense illégale, il peut en rejeter la charge sur les personnes qui ont ordonné le payement. Il a un corps d'inspecteurs, qui ne sont pas continuellement présents aux séances des autorités,... qui ont le droit d'y prendre part, sauf dans les conseils de bourg (*Public Health Act*, 1875, § 205). La principale mission de ces fonctionnaires consiste à faire l'enquête dans le cas où l'approbation du ministère est demandée pour un projet d'intérêt local ou pour l'émission d'un emprunt par toutes les autorités locales, § 233 ».

cer un contrôle préventif et d'avertir l'autorité supérieure de l'existence des crédits ; en fait, sa situation fut souvent délicate face à la municipalité et à la suspicion ou accusation de commettre des vexations. Sans doute le contrôle *a posteriori* sur la comptabilité des municipalités fournit-il quelque remède aux défaillances et aux gênes, par la mise en jeu éventuelle des sanctions administratives, supension ou révocation du maire. Il n'en reste pas moins qu'aucune mesure ni sanction ne peut remplacer un contrôle préventif bien appliqué à l'encontre des abus, des errements, des erreurs volontaires ou inconscientes, ne fût-ce qu'à raison du temps et des décisions nécessaires à leur réussite ou à leur échec. Que l'heure soit, ou non, d'exceptionnelle gravité pour la menace, la ruine ou l'altération des finances municipales, le contrôle préventif des comptables sur l'existence de toutes les justifications nécessaires et la régularité des titres de paiement est une règle tutélaire, primordiale ; les sanctions administratives et juridictionnelles ont une vertu plus extraordinaire, indirecte et lente, comme il en peut advenir en raison d'immixtions ou d'irrégularités dans le maniement des deniers publics.

CHAPITRE III

LA SANCTION INDIRECTE DES GESTIONS DE FAIT

Dans les communes se pratiquent des fictions de dépenses et des détournements de crédit qui n'ont pas un caractère délictueux, mais qui ont pour but d'éluder des autorisations légales.

P. G. AUDIBERT.

Section I

Les raisons et les prémisses

Le 10 avril 1872, le procureur général Petitjean entretenait la Cour des comptes de l'office de la juridiction financière et louait le système d'une succession ou plutôt d'une division des parts faites aux contrôles administratifs et à l'autorité juridictionnelle dans l'examen des dépenses publiques, à l'encontre de toute ingérence irrégulière dans le maniement des deniers d'une commune ou d'un département : « Plus on étudiera ce système ... qui a tout organisé de manière à ce que l'action du pouvoir responsable soit toujours libre, mais à la condition que ses actes, rattachés aux opérations financières des comptables, viennent se traduire sous les yeux d'une magistrature chargée de les signaler, au besoin, à la puissance législative, qui seule a le droit de juger ; plus on observera de près ce mécanisme ingénieux et profond et plus on appréciera la sagesse des législateurs qui l'ont successivement perfec-

tionné »[1]. La formule est heureuse, à condition d'en entendre la mise en œuvre des responsabilités comme la sanction suprême et de droit des formes budgétaires et comptables. « Jamais spectacle ne serait plus pernicieux pour le pays que celui d'une administration qui emploierait partout le mensonge pour se dérober au contrôle. La gestion des intérêts publics ne serait plus qu'une école de dissimulation ».

Par malheur, les défaillances sont humaines, et elles ne sont pas exceptionnelles sous la forme de mandats fictifs et de détournements de sommes de leur affectation légale pour être employées à des dépenses occultes. De quoi, une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 4 mai 1938, disait le fait et la gravité « d'autant plus regrettable que les infractions aux règles de la comptabilité publique ont, non seulement pour effet d'apporter dans les comptes une certaine obscurité, mais aussi de rendre possibles des irrégularités administratives, voire des malversations... et que, dans ce dernier cas, la collectivité ne dispose pas des garanties qui lui sont conférées à l'égard des comptables patents (cautionnements, hypothèques légales, etc..) ».

Tantôt, il s'agit — et par ignorance ou impatience du gain — de complaisance, dans un but de célérité ou de charité, pour pallier, soit à la lenteur ou à la difficulté de pièces ou d'écritures comptables, soit à l'urgence de quelques nécessité ou secours à une détresse ; il n'est pas, à cet égard, inconcevable et il ne serait pas impossible, d'instituer, pour tels ou tels services de recettes, en place de comptable en titre, un régisseur de recettes qui serait désigné par simple arrêté municipal.

Tantôt — et c'est le pire abus, qui procède certainement des plus mauvais jours de troubles politiques ou d'impuissance administrative, — ce sont caisses et mandats fictifs. Les unes,

1. Cour des comptes, *Audiences solennelles, Discours*, 1871-1881 : 10 avril 1872, p. 31.

dont l'appellation, la pratique et les modalités sont prolongées de certaines gestions extrarèglementaires des départements ministériels de la marine ou de la guerre[1], consistent, soit en maniements de deniers publics par des individualités non qualifiées légalement à cet effet, soit en détournements de la destination légale des sommes par les gérants patents. Les autres, dont la dénomination couvre un ordonnancement frelaté et qui correspondent à des maniements virtuels « par l'intermédiaire de créanciers supposés », selon l'expression d'un rapport public (1848) de la Cour des comptes, sont monnaie courante de la part d'administrateurs dénaturant le caractère public[2], organisant et dirigeant une gestion occulte par la personne interposée des agents administratifs soumis à leurs ordres, et usurpant ainsi la fonction du comptable légal[3]. « Un créancier imaginaire ou complaisant, associant sa responsabilité à celle de l'ordonnateur, consent à exagérer une facture ou même à la dénaturer. Les pièces produites étant régulières dans la forme, le payeur ne peut refuser d'acquitter le mandat qu'on lui présente et, plus tard, la Cour des comptes est impuissante à reconnaître la fraude »[4].

Toujours est-il — mis à part, il va sans dire, les cas de détournements purs et simples, relevant des sanctions pénales attachées à un délit d'usurpation de fonctions publiques (C. pén., art. 258) ou à des actes de malversation (art. 169-172), et aussi ceux de perception directe, en suite de la complexité ou l'inexpérience du comptable, des deniers déviés par voie d'ordonnancement fictif — que le grief existe contre l'ordonna-

1. V. leur critique et condamnation, dans une décision de M. de Clermont-Tonnerre, min. de la guerre, 1er janvier 1827, dans Marquès di Braga et C. Lyon, V° *Compt. de fait*, n° 45, au *Répertoire de droit administratif* (Béquet), t. VI, p. 450, n. 1.

2. Cf. Vivien, rapp. 26 avril 1836, pour la loi municipale du 18 juillet 1837, *Moniteur*, supplément 1er mai 1836, p. 949.

3. Rpr. C. d'Etat, 28 mars 1838, *Comm. de Soleymieux*, Leb. chr., p. 181 ; Cour des comptes, 5 mai 1887, *Ville de Périgueux*, p. 911.

4. Rpr. discours du proc. gén. Petitjean, Cour des comptes, audience solen. du 3 novembre 1877, *in* Marquès di Braga et C. Lyon. n° 228, *loc. cit.*, t. VII, p. 117, n. 1 ; Concl. Romieu, s. C. d'Etat, 12 juillet 1907, *Nicolle*, S. 1909.III.154.

teur d'avoir aménagé à sa disposition et employé des ressources irrégulières pour échapper, soit au vote de l'autorité budgétaire, soit au contrôle judiciaire. Il n'était, pour y mettre obstacle, que la menace et le cours de responsabilités comptables appliquées dès la découverte de semblables procédés fâcheux et dangereux[1]. C'est le détournement de deniers publics qui, conséquence d'un ordonnancement fictif, constitue l'acte essentiel et, mettant en échec les règles organiques du contrôle des dépenses, doit, quelles que soient ses gammes et ses modalités, faire punir, d'après un principe uniforme et par la même juridiction, l'infraction de la gestion de fait à l'autorité de la loi et du juge. Peut-être y eut-il quelque lenteur, sinon dans la mise au jour du principe, du moins dans la plénitude de la définition scientifique[2] de la gestion de fait par faux ordonnancement et certification fictive.

Les traces sont anciennes, aux recueils des actes administratifs, des efforts des autorités à la recherche et à la répression des gestions de fait de deniers publics de toute nature[3], à cela près que telles dispositions législatives, comme l'article 37 de la loi du 18 juillet 1887, en autorisant l'inscription aux budgets municipaux d'un crédit affecté aux dépenses urgentes et imprévues, paralysent quelque peu l'effet de cette vigilance administrative. Plus réel fut le résultat comme le concept de l'instruction du ministère de l'intérieur du 30 septembre 1824 déclarant « comptable » le gérant du fait et sa gestion non « comptabilité » : il s'ensuivait la recevabilité contre ce comptable d'une action en reddition de comptes devant le juge des comptabilités.

C'était reprise d'une tradition d'avant 1789, encore plus

1. V. discours précité du procureur général PETITJEAN (*loc. cit.*) et celui du procureur général AUDIBERT à l'audience solennelle du 3 novembre 1881, *Cour des comptes* « La responsabilité des comptables ».

2. Cf. MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 227, *loc. cit.*, t. VII, p. 114. — Pas avant 1873 sur le premier cas, 20 février 1873, *Département de l'Eure*, *ib.*, p. 110, n. 2 ; sur le 2e Rapp. publ. de la Cour pour 1848, *Faculté de médecine de Paris*, p. 81, *ib.*, n° 228, p. 114.

3. V. MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 4, *loc. cit.*, t. VI, p. 391-392.

ferme et plus nette peut-être que le droit actuel [1]. Des textes spéciaux portant extension aux gestions de fait des valeurs publiques de la juridiction compétente au regard des gestions patentes et régulièrement décrites, en supposaient et prolongeaient la donnée : — la loi du 17 avril 1832, soumettant les comptables occultes, comme les patents, à la contrainte par corps, « en raison des reliquats déficits ou débets constatés à leur charges » ; — l'article 25 du décret du 31 mai 1862, interprété dans le sens de cette assimilation pleine quant aux obligations, à la responsabilité et à la juridiction : il n'était que la reproduction de l'article 64 de la loi du 18 juillet 1837 [2] ; — et de nouveaux textes législatifs : l'article 155 de la loi municipale du 5 avril 1884 [3], et, en dernier lieu, aussi compréhensive que possible, la loi n° 128 du 25 février 1943 : « Toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement de deniers publics ou même de deniers privés, quand ceux-ci, en vertu des lois et règlements, auraient dû être encaissés et conservés par le comptable, est, par ce seul fait, constituée comptable. Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes responsabilités que les gestions patentes et régulièrement décrites » [4].

Si, réellement, comme il a été rappelé ci-dessus, le juge des comptes eut, au début, « quelque peine à discerner », sous

1. V. sur l'ordonnance de Saint-Germain-en-Laye, décembre 1557, xxv, l'anonyme *Traité sur le faict de la Chambre des comptes*, 1559, p. 110. Rpr. un arrêt de la Chambre des comptes de Paris, du 14 mars 1759, prononçant une « indécision » sur les mayeurs, échevins et magistrats des villes de Valenciennes, Condé, Maubeuge, Landrecies.

2. « Toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers publics est, par ce seul fait, constituée comptable, sans préjudice des poursuites prévues par l'art. 258 du C. pén., comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques. Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patentes et régulièrement décrites ».

3. « Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune sera par ce seul fait constituée comptable et pourra, en outre, être poursuivie en vertu du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre légal dans les fonctions publiques ».

4. *J. off.*, 28 février, p. 578.

l'ordonnateur, normalement étranger à sa juridiction, l'auteur responsable et comptable devant lui d'une gestion fictive ou faussée de deniers publics, cette hésitation a fait place à une théorie qui se dégage nettement et logiquement des prémisses aperçues et posées, de l'évolution d'une jurisprudence prétorienne sur le jugement direct par la juridiction des comptes de la déformation ou de la déviation caractérisée des formes budgétaires et comptables. Nulle distinction ne saurait venir en cause quant à la personnalité des auteurs des actes constitutifs de gestion de fait ; nul élément subjectif et intentionnel, dans les gestions occultes par fausses certifications, ne peut mettre en question l'application des règles du droit financier, et en premier lieu la compétence du juge des comptes, laquelle est *ratione materiae*, générale, sur quiconque, de tout titre ou de toute qualité, a participé, seul ou avec d'autres, à un acte ou un ensemble successif ou collectif d'actes d'immixtion.

En 1889, les traits, les éléments et les conséquences de cette théorie avaient une ligne définitive, que les livres rappellent très sommairement, sans doute parce qu'elle avait pris une forme qu'ils ne sauraient guère que reproduire dans l'œuvre monumentale, traitée pour telle par les spécialistes avec une considération bien significative, de M. M. Marquès di Braga et Camille Lyon.

La série des règles de forme est importante : les unes touchent à la répartition des comptabilités extraréglementaires, et donc à la détermination des compétences entre les chambres de la Cour des comptes auxquelles elles peuvent passer après avoir été de la juridiction des conseils de préfecture, à la mise en mouvement de la juridiction des comptes, ou bien provoquée par dénonciations, délibérations, réquisitions ou représentations des organes de tutelle, ou bien, comme un *procurator Caesaris* se saisissant d'office[1] ; d'autres sont relatives au mécanisme

1. V. notamment comme décision-type ou amorce de jurisprudence : C. d'Etat,

des doubles décisions que, passant de l'état comminatoire et provisoire à l'exécutoire et au définitif, peut rendre le juge des comptes touchant la déclaration ou l'apurement de comptabilité occulte [1] ; plusieurs s'appliquent à la procédure de reddition et à la détermination du débit du compte, non *a priori* ou *posteriori*, mais d'après le fond des choses, eu égard à toutes les dépenses et à toutes les certifications entachées de fiction, avant ou afin de présenter une « ligne de compte » et changer en recette le rendant des sommes ainsi soupçonnées et déterminées, sur chaque mandat [2], Elle ne saurait reparaître ici, sans soulever le grief d'être le résumé d'un exposé critique et d'une construction doctrinale parachevée.

La meilleure, l'unique voie en cette monographie est, au plus, de retenir l'idée maîtresse de la systématisation magistrale et détaillée, à savoir que tout le mécanisme tend à satisfaire rétroactivement des règles dérivant immédiatement des principes fondamentaux de droit administratif et financier, en réintégrant des actes excentriques et des immixtions illicites dans le cadre des faits normaux, et donc, par une intervention d'ordre public, à restituer les services locaux contre l'absence des formes budgétaires et comptables sacrifiées par une gestion de fait. Il s'ensuit la recherche et le regroupement, pour sa vérification très spécialisée touchant les dépenses des collectivités locales, des espèces récentes sur quelques conditions ou difficultés relatives à l'apurement de la ligne de comptes.

28 avril 1876, *Commune de Mimbaste*, Leb. chr., p. 390. — CHAUVEAU, dans le *Journ. de droit administratif*, 1860, p. 67. — Circ. min. fin. 25 février 1865. — Cour des comptes, 24 décembre 1872, Cour des comptes, 1re présidence, note 49.

1. V. notamment comme décision-type ou amorce de jurisprudence : Décret 31 mai 1862, art. 417, *Duvergier*, p. 339 ; Cour des comptes, 15 janvier 1877, *Commune de Harsault*, Cour des comptes, 1re présidence, note 53, p. 17.

2. V. notamment comme décision-type ou amorce de jurisprudence : Cour des comptes, 28 novembre 1871, *Houck et Ville d'Hazebrouck*, Cour des comptes, 1re présidence, note 49, p. 84.

Nous voulons et ordonnons que nuls, ne Bailli, ne Senéchal, ne autre Official du Roy, ne reçoive rien, fors que les Receveurs à ce établis.

Ordonnance de 1319 sur les Chambres des comptes.

Section II

Le déroulement de la théorie

Un principe est général dans le droit moderne (Décret du 28 janvier 1815, art. II)[1] : celui qui subordonne le contrôle du juge financier sur tous services et paiements de dépenses à la constatation préalable par l'autorité administrative de leur intérêt. Engagé lors d'éventuelles et expresses dérogations au droit commun de la comptabilité publique, il est pleinement en question au cas des irrégularités résultant des gestions occultes. Une pratique s'y est attachée : l'assimilation aux redditions de comptes des régisseurs patents et officiels de dépenses de celles des gérants de fait usurpateurs des fonctions, même dans le cas où l'autorité supérieure entendrait user d'indulgence[2]. Deux procédures y aboutissent et y sont chronologiquement employées : l'intervention d'une autorité extérieure au juge des comptes, quel que soit le comptable de fait, pour décider de «l'intérêt de la dépense », et l'action juridictionnelle du juge financier pour donner force et vigueur à l'intervention susdite.

I. — *L'intervention de l'autorité budgétaire*

1° *Distinction des éléments de cette autorité.*

Des arrêts ont énoncé l'idée de manière diverses : les uns[3], identifiant la décision et ratification de l'autorité budgétaire

1. *Duvergier*, p. 330.
2. Cf. C. d'Etat, 22 novembre 1822. Avis du Comité de l'intérieur, et D. 29 avril 1815, *Duvergier*, p. 414, *in* Marquès di Braga et C. Lyon, nos 9 et 341, *loc. cit.*, t. VI, p. 402, n. 1 et t. VII, p. 490, n. 1.
3. Cour des Comptes, 19 juillet 1877, *Commune de la Bouteille*, Leb. chr. 1878, p. 1167.

à celles qui « règlent les budgets » ; les autres [1], plus simplement, en cette formule que « c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de décider, comme s'il s'agissait de dépenses budgétaires régulièrement votées, si chaque dépense du compte avait le caractère d'utilité communale et aurait été de nature à être inscrite au budget comme obligatoire ou facultative ».

D'une manière constante, la Cour des comptes tient qu'un compte municipal, par exemple, n'est, pour elle, en état d'examen qu'autant que l'autorité budgétaire, pour les services communaux, a reconnu préalablement l'utilité des dépenses figurant au compte présenté par ou pour le comptable de fait, et c'est pourquoi la haute assemblée demande toujours, à l'appui du compte, soit une délibération approbative, soit un arrêté constatant l'utilité des dépenses [2], sans s'attarder à l'objection ou au fait, soit de l'existence de crédits disponibles à la disposition de l'ordonnateur pour l'exercice et le millésime de la gestion de fait, soit de coïncidences chronologiques entre les crédits et les services faits : « Dès qu'il s'agit d'une gestion occulte ... les recettes du budget normal ne sont plus en question et encore moins, par suite, leur période légale d'affectation. Les recettes qui ont procuré les fonds que le gérant a eu en maniement constituent une masse à la fois isolée et unique. L'autorité budgétaire, lorsqu'elle est appelée à ouvrir rétroactivement les crédits correspondant à l'emploi de cette masse unique soustraite à son intervention préalable,... agit comme lorsqu'elle statue sur le budget d'un exercice annuel quelconque, mais avec cette nuance que le budget qu'elle vote est en quelque sorte anonyme, et qu'il est privé de millésime, parce qu'il correspond à la durée de la gestion occulte... Le châtiment légitime de la gestion occulte est de couper toute com-

3. Cons. de préf. Pas-de-Calais, 8 juin 1877, *Commune de Croisilles*, dans MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 335, *loc. cit.*, t. VII, p. 475, n. 1.

1. Cf. Cour des comptes, 7 février 1922, *Volle et Bureau de bienfaisance de Saint-Priest*, Jurisp. Cour des comptes, 1922, p. 63 ; 4 juillet 1933, *Commune de Villefranche*, 1933, p. 37.

munication à ce point de vue entre les faits licites et les faits illicites. La gestion occulte, qui a tenté de fonctionner en dehors du budget officiel et patent, ne peut rentrer dans une régularité relative que s'il est établi, à son usage, un budget spécial »[1].

L'article 155 de la loi de 1884 se raccorde à ce principe : « Les dépenses portées dans le compte de gestion occulte doivent avant la présentation de ce compte avoir été admises, sur l'avis du conseil municipal, par arrêté du préfet comme ayant été faites dans le véritable intérêt communal ». Il l'énonce correctement ; il n'en fait pas valoir ou apercevoir assez nettement la portée, non plus d'ailleurs que ne faisait l'article 487 du décret du 31 mai 1862[2] interprétant assez imparfaitement l'article 34 de la loi du 18 juillet 1837[3] et reproduit néanmoins dans la loi de 1884. Une équivoque n'est pas dissipée sur la ratification par ouverture de crédits[4], sa nature et son effet rétroactif par rapport au principe de l'intervention de l'autorité budgétaire : il eût été peut-être avantageux (la précision d'une formule eût empêché des controverses) de mieux marquer, d'une part, que la procédure de la déclaration et de l'apurement des gestions exceptionnelles comporte la restauration de toutes les formes inobservées, c'est-à-dire des mesures de précaution contre les administrateurs et ordonnateurs se plaçant entre les ouvertures de crédits et le jugement des comptes[5], et, d'autre part, que l'autorité budgétaire, lorsqu'elle agit pour ratifier rétroactivement une gestion de fait, y procède, non plus en la forme d'autorisations globales

1. Marquès di Braga et C. Lyon, *op. et loc. cit.*, n° 341, p. 491-492.
2. *Duvergier*, p. 556.
3. *Duvergier*, p. 245.
4. Cf. Instr. gén. 1859, art. 812 ; art. 145 et 146 L. 1884. — Marquès di Braga et C. Lyon, n° 334, t. VI, p. 494.
5. Cpr. Cour des comptes, 29 novembre 1935 (arrêt provisoire), à propos de subventions à des affaires commerciales et industrielles : celles-ci ayant caractère de fonds de concours, et devant être rattachées au budget suivant la procédure spéciale à la matière, la Cour a réclamé par injonction la production d'un décret reconnaissant l'utilité générale des dépenses allouées par elle, *Jurisp. Cour des comptes*, 1935, p. 42.

portant délégation d'agir aux administrateurs comme quand il s'agit de l'exécution normale des services, mais sur faits particuliers pour l'apurement ou le rejet de tout ou partie d'un compte d'ordonnateur.

Il importe, d'ailleurs, de mettre les choses au point, dans la ligne vraie de l'intervention de l'autorité budgétaire. Le nombre est grand des arrêtés de conseils de préfecture et d'arrêts de la Cour des comptes qui, pour les communes et quant aux délibérations, au sens juridique du mot, des conseils municipaux disposant de crédits et votant les dépenses sauf homologation par l'autorité de tutelle, ont attaché implicitement ou expressément à ces délibérations le seul caractère d' « avis » : ce fut le fait d'une adoption hâtive et sans critique d'une interprétation trop littérale de l'article 812 de l'instruction générale du 20 juin 1859[1]. La vérité est bien plutôt, selon la recommandation du procureur général Audibert, en son discours du 3 novembre 1881 à l'audience solennelle de la Cour des comptes[2], de décomposer chacun des éléments de l'autorité budgétaire et de sérier la force de l'influence de chacune des branches constitutives de cette autorité et des « délibérations dûment approuvées ». Ainsi, dès longtemps, le Conseil d'Etat (8 avril 1842, *Commune de Gentilly*, précité) ordonne-t-il les choses en une invariable jurisprudence dont l'un des derniers arrêts (5 juillet 1929, *Commune de Relizane*[3], est une suggestive démonstration : la Cour avait repoussé la gestion de fait en un cas de paiement de dépenses entraînées par l'aménagement des locaux d'habitation d'une directrice d'école sur un crédit destiné à la construction d'un cours complémentaire de jeunes filles, motif pris de ce que le préfet

1. Cf. la critique et les confusions, prolongées dans le discours à la Cour des comptes, 3 novembre 1877 du proc. gén. PETITJEAN, nées de cette instruction : MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, nos 228, 344 et 347, t. VI, p. 119, n. 1, 494 et 500.
2. Cf. *ib.*, n° 219, p. 100.
3. Leb. chr., p. 679, avec les conclusions JOSSE.

et le conseil municipal avaient donné leur adhésion à cette nouvelle affectation ; le Conseil d'Etat a cassé l'arrêt, pour cette raison que l'approbation du préfet n'avait été que verbale avant la ratification donnée par le conseil municipal, alors qu'en droit auraient dû se suivre le vote du conseil municipal, puis l'approbation du préfet, s'agissant, non point de crédits supplémentaires ou extraordinaire, de l'exercice en cours, mais de crédits déviés par une certification fausse et n'apparaissant dans la comptabilité que pour le solde débiteur : l'homologation des délibérations des corps élus par l'autorité supérieure est une condition formelle et spéciale en la matière de la validité des décisions du juge des comptes.

2° *Distinction des dépenses (obligatoires et facultatives) de certains services.*

Envisagée d'après son principe, par rapport à ses virtualités ou ses effets, l'intervention de l'autorité budgétaire peut aboutir à l'ouverture ou au refus d'un crédit ou d'un ensemble de crédits, au vote ou au rejet du budget spécial de la gestion occulte, à l'apurement du compte ou à la mise à la charge du gérant de fait en tant qu'administrateur et ordonnateur de cette gestion illicite. Du point de vue de cette monographie, c'est moins l'approbation régulière et rétroactive de chacun des actes de dépenses correspondant à des crédits, et donc l'ouverture de crédit de nature à « libérer » l'administration, selon l'expression employée par Mollien devant la Chambre des pairs le 1er avril 1823, qui importe que la non-ratification par l'autorité budgétaire. Dès lors que celle-ci a prononcé le rejet, et lorsque le juge financier a statué définitivement sur la ligne de compte du rendant, plusieurs situations sont liées : celle des intéressés, service public ou rendant, à se faire restituer contre la décision de l'autorité budgétaire ou à attaquer celle-ci par l'une ou l'autre des voies hiérarchique ou contentieuse (l'opportunité des dépenses essayée par le gérant de

fait ne pouvant, elle, donner lieu à un contentieux). Leur examen est délicat, en nombre d'hypothèses, particulièrement sur le terrain du détournement de pouvoir ou celui de violation de la loi, faute aux décisions de l'autorité budgétaire d'être motivées par les corps délibérants ; une distinction le domine, en tout cas : celle des dépenses en « facultatives » et « obligatoires ». Contrebattue, en pratique, pour le service départemental et par suite de la disponibilité des bonis sur le crédit des dépenses imprévues et des fonds libres départementaux laissée par le Conseil d'Etat aux conseils généraux, qui les dispense d'une inscription d'office et, au besoin, d'une exécution complète par voie d'imposition de centimes et de rôles supplémentaires[1], elle joue pleinement en ce qui concerne le service et le budget communal.

« Dépenses *obligatoire* » a impliqué toujours (L.L. 18 juillet 1837, art. 30, 39 ; 5 avril 1884, art. 136,149)[2] l'ouverture de crédits, d'office, par l'autorité ayant qualité pour approuver le budget. A l'arrêt de principe, plusieurs fois cité déjà, du 8 avril 1842, a correspondu une série de décisions et de formules du juge des comptes et assez récemment encore. Des maniements irréguliers ayant été découverts, ici de sommes versées par des particuliers en rémunération des services de la police et des sapeurs-pompiers, là de redevances imposées aux usagers du service municipal de transports par ambulance de la ville de Cannes, furent analysés et traités différemment : ici, comme recettes en atténuation de dépenses de services communaux à caractère obligatoire, susceptibles d'être mis, par l'autorité budgé taire, à la charge de la commune, d'office ; là, au contraire, comme moyens de service facultatif, d'institution dépendant de la décision du conseil[3]. Demeure ainsi ouverte

1. 29 avril 1887, *Département d'Oran*, Leb. chr, p. 329.
2. Cf. D. 13 août 1925, art. 32 ; C. d'Etat, 21 janvier 1921, *Ville de Nice*, Leb. chr., p. 79.
3. Cour des comptes, 8 avril 1935 et 5 mars 1936, *Cazagnaire, Vial et Picaud*, Jurisp. Cour des comptes, 1935, p. 24. — Rpr. dans le même sens : 27 décembre 1988, *Fortins*, Leb. chr., p. 881 ; 20 et 27 juillet 1905, *Bourgeois*, Leb. chr., p. 1051.

la possibilité pour un arrêté préfectoral, après délibération du conseil municipal sur l'utilité de la dépense du comptable, de classer les dépenses en obligatoires ou facultatives et rétablir d'office au compte toutes les dépenses reconnues obligatoires non admises par le conseil[1].

« Dépenses *facultatives* » laisse, au contraire, toute aisance à l'autorité budgétaire, représentée par l'assemblée élue et affirmant « le consentement des élus du peuple » dans une appréciation qui n'est liée ou prolongée par aucun acte. L'emprunt répond à ce type. Il ne fait pas plus doute, et que les deniers empruntés au public, quel que soit le procédé de leur versement au profit du service public, ont par leur destination, inéluctablement, le caractère de deniers publics[2], et que le maire, personnifiant l'administration communale en peut devenir comptable de fait, et que le conseil municipal est maître d'en admettre ou refuser l'émission et fixer le mode d'admission par titres négociables, traites, bons ou récépissés. Au cas d'un maire ayant, pour acquitter le prix d'un monument aux morts, contracté un emprunt sans autorisation du conseil municipal et payé les intérêts avec le produit de la vente des pompes de la commune hors d'usage, le conseil de préfecture de la Haute-Saône, en une première instance, déclara le maire comptable de fait ; le conseil municipal refusa son approbation au compte administratif ; le préfet annula la délibération en lui faisant grief de manquer de motifs et prit un arrêté reconnaissant l'utilité communale de la dépense faite ; après quoi le conseil de préfecture déchargea le maire de sa gestion. Le maire suivant ayant formé pouvoir contre l'arrêté du conseil de préfecture, la Cour des comptes a déclaré que le service d'emprunt, non autorisé par l'autorité budgétaire, n'est pas une dépense obligatoire pour la commune, et

1. Cf. Cour des comptes, 23 janvier 1919, *Maire de Férolles-Attigny*, Jurisp. Cour des comptes, 1919, p. 19.
2. Cour des comptes, 2 août 1877, *Ville de Dijon*.

donc qu'il n'y avait ni qualité du préfet pour se substituer au conseil municipal quant à l'appréciation de l'utilité de la dépense, ni droit pour la juridiction financière d'allouer au comptable de fait la décharge non admise par l'autorité budgétaire compétente[1]. Il est vrai, le préfet, dont l'avis doit toujours être demandé, peut, à l'encontre de pareille dépense admise par le conseil municipal, refuser de reconnaître l'utilité communale de cette dépense et s'opposer ainsi à la régularisation de l'opération ; il l'est moins que le juge du compte peut passer outre à cette opposition, si dépenses obligatoires et facultatives du budget communal sont couvertes sans le secours de recettes extraordinaires et à la condition que la dépense ne porte point sur un objet étranger aux attributions du conseil municiapl ou qu'elle soit illégale ; de la sorte, le conseil municipal a un *arbitrium* absolu, est exempt d'obligation de motiver, tout comme s'il avait à statuer *a priori*, au lieu de valider *a posteriori*.

Au total, de cette distinction se dégage la figure juridique d'une situation dont il importe de faire relation en cette étude de contrôle administratif et financier : la matière des dépenses obligatoires donne lieu à l'exercice d'une autorité budgétaire et d'un droit de décision spéciale par l'administrateur investi de la tutelle ; pour autant, celui-ci est libre, s'il juge l'allocation de crédits fondée par le caractère obligatoire de la dépense, d'opposer un refus formel d'approbation aux délibérations négatives et contraires des assemblées, de ne point entamer la procédure spéciale d'inscription d'office, enfin d'appliquer la distinction susdite, avec toutes ses conséquences, aux gestions exceptionnelles et de fait comme à celles qui sont patentes et de droit.

1. Cour des comptes, 16 février 1928, *Maire de Vy-lès-Lure*, Jurisp. Cour des comptes, 1928, p. 6. — Cf. Cour des comptes, 18 janvier 1937, *Claudon*, *ib.*, 1937, p. 25. — Cpr. en matière hospitalière, Cour des comptes, 26 juin 1917, *Hospice d'Uzerche*, et 18 janvier 1932, *Hospice de Montcenis*, *ib.*, 1917, p. 55 et 1932, p. 24.

3° *Distinction des rôles et décisions pour la mise « en état d'examen » d'une gestion.*

C'est le résultat de l'organisation du contrôle des dépenses, et particulièrement de ce qui a été dit ci-dessus, qu'il n'y a de décision de l'autorité budgétaire que si et après que le juge des comptes a été mis en possession de l'autorité budgétaire sur les dépenses alléguées. Il est important spécialement au cas de gestion de fait, étant donné que celle-ci a eu pour fin ou effet de méconnaître les droits de l'autorité de tutelle. Il s'ensuit que l'autorité budgétaire, et le conseil municipal en premier lieu, doit s'exprimer sur les dépenses occultes, à peine pour l'une et pour l'autre de voir l'acte complexe qu'est leur délibération annulé pour vice de forme par le juge de cassation[1] et de recevoir du juge une injonction avant faire droit[2]. Sans l'autorité budgétaire le juge des comptes ne peut statuer ; contre elle il ne peut, d'ailleurs, ni davantage, statuer, attendu que c'est son rôle d'émettre un « avis », son droit de prendre une « décision » ferme, au point de le lier pour tout ce qui touche à l'opportunité et à l'utilité des dépenses[3].

L'assemblée délibérante peut donc refuser l'ouverture de crédit rétroactive et rejeter comme inutile la dépense du compte du comptable de fait[4]. Par contre, elle ne saurait se refuser, tout en ne contestant pas l'utilité de la dépense, à délibérer sur le compte, à moins que de n'avoir pas mis le compte « en état d'examen » à son arrivée devant la Cour des comptes

1. V. sur ce point encore l'arrêt fondamental : C. d'Etat, 8 avril 1842, *Commune de Gentilly.*

2. Cour des comptes, 17 décembre 1875, *Commune de Tarare.*

3. Cour des comptes, 10 décembre 1875, *Commune de Gelvécourt et Adompt*, Cour des comptes, 1re présidence, note 53, p. 20. Observ. min. int. dans l'affaire *Commune de Gentilly* ; Discours précité du procureur général PETITJEAN, 3 novembre 1877 ; MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 86, t. VI, p. 477, n. 1 et n° 362, t. VII, p. 524.

4. Art. 71 et 151 L. 5 avril 1884 ; Conseil de préfecture Haute-Saône, 11 avril 1884, *Commune de Plancher-Bas* ; 10 juillet 1889, *Commune de Masseube*, MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, *op. et loc. cit.*, nos 337, 362, 364, t. VII, p. 477, n. 1, 526, n. 2, 548.

obligée, pour autant, de surseoir. Les rôles et les décisions se distinguent et se précisent ainsi : à l'autorité budgétaire, l'office et l'obligation de constater ou nier l'utilité de la dépense, d'en admettre ou contredire la ratification ; à elle, après avoir délimité par le budget le mandat des administrateurs, la vérification et le contrôle par examen et apurement de leurs comptes de ce mandat, sans que son action s'étende sur l'exécution du service comptable ; au juge des comptes, le contrôle et la consécration des justifications, hormis, en règle, toute appréciation propre de l'opportunité des dépenses[1] ; à lui, après ou parce que l'autorité investie de la tutelle n'a plus, comme sous un régime ancien (Circulaire du ministre des finances du 30 mars 1826), le compte de gestion en mains pour approuver le compte administratif, l'appréciation de ces éléments contradictoires.

La Cour des comptes, à cet égard, a marqué le point de très nette manière dans l'arrêt *Amiot*, en déclarant quitte un gérant de fait, faute à l'assemblée municipale d'avoir opposé aux faits de dépenses allégués par lui un refus total et absolu de ratification, tandis que le préfet de la Seine avait argué, en sens contraire, d'éléments du compte qu'il jugeait suffisants pour en reconnaître l'utilité[2]. Ce n'était que confirmation d'une jurisprudence fortement établie, ayant permis cette systématisation[3] : « La souveraineté de l'autorité budgétaire, sur le terrain de l'appréciation de l'utilité des consommations de deniers réalisés par le manutenteur sans titre légal, est aussi absolu pour le détail que pour l'ensemble ».

Tel, le contrôle s'approche jusqu'à une assimilation de la comptabilité de fait à celle des gestions patentes ; mais, tel aussi, il demeure, par l'ensemble des règles de forme, de com-

1. Cour des comptes, 16 février 1928, *Maire de Vy-lès-Lure*, 18 janvier 1937, *Claudon*, précités ; — 22 janvier 1931, *Biboulet*, et 23 novembre 1937, *Bernaux*, Jurisp. Cour des comptes, 1931, p. 39 et 1937, p. 18.
2. Cour des comptes, 26 janvier 1922, *Amiot*, Jurisp. Cour des comptes, 1922, p. 53.
3. Marquès di Braga et C. Lyon, n° 362, t. VII, p. 528.

pétence et de fond, très loin des gestions d'affaires du droit privé : en l'espèce, pas d'appréciation d'enrichissement du patrimoine et du service public, ne fût-ce que par l'économie d'un crédit ; les perspectives et les règles sont de droit public : les unes, mettant en question les résolutions et les possibilités du service public, et les autres, mettant en œuvre les virtualités et les réalités objectives de l'autorité budgétaire, tandis qu'est mise en relief l'initiative imprudente et irrégulière d'un gérant illicite, écarté, bien entendu, des séances ou des audiences [1] où il est discuté de ses agissements et de leur sanction.

II. — *Les attributions et la compétence de la Cour des comptes, leurs limites et leir nature*

Le champ en est aussi délimité que vaste ; il laisse hors ses frontières tout ce qui pourrait s'agiter en forme d'actions récursoires des services publics contre leurs administrateurs [2] et se restreint aux seuls actes des ordonnateurs touchant au droit financier et constituant l'administration de recettes et de dépenses publiques, par exemple, liquidations non judicieuses, dépenses engagées au mépris des règlements, violations des règles fondamentales de nomenclature, limite de l'affectation des crédits se trouvant, au point de vue de l'annalité, à la disposition des ordonnateurs : ceux-là, en effet, sont susceptibles d'une « expression numérique en monnaie légale » et ont été tenus pour tels d'ancienne date (arrêté consulaire du 19 vendémiaire an XII ; articles 543, 545, 564 du décret du 31 mai 1862) au regard des receveurs des finances, receveurs municipaux assimilés ; sur la base de cette distinction, les choses échappent

1. Cf. art. 52 L. 5 avril 1884 ; Cour des comptes, 14 février 1910, *Boissillot*, 23 novembre 1937, *Bernaux*, Leb. chr., 1910, p. 1076, et Jurisp. Cour des comptes, 1937, p. 18.

2. C. Discours du procureur général Audibert, Cour des comptes, 3 novembre 1885. — Discours Humbert, garde des sceaux, dans la discussion d'une interpellation (Guichard) relative au pavillon de Marsan, Chambre dép. 4 mai 1882 (*J. off.*, Déb. parl., p. 184). — Cpr. C. d'Etat, 20 février 1885, *Hubert*, Leb. chr., p. 201.

aux « confusions » auxquelles elles semblent toujours « avoir été comme prédestinées (et) que le terme si vague de responsabilité comporte, on peut dire presque nécessairement »[1] ; la Cour des comptes n'a jamais failli à déterminer, d'après elle, la doctrine de l'irresponsabilité comptable pour mauvais emploi des deniers et, au contraire, de sa juridiction dans tous les cas de déviation de deniers publics moyennant de fausse certifications[2].

A. — A elle, en effet, revient sans conteste la juridiction dès lors que, quel qu'en soit l'auteur, il y a une manutention irrégulière de deniers publics : l'article 25 de la loi du 5 avril 1884, le décret du 8 août 1935 et, en dernier lieu, la loi n° 128 du 25 février 1943[3] sont significatifs sans avoir, du reste, rien innové ; ni l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807, ni l'article 426 du décret du 31 mai 1862[4], selon lesquels le juge des comptes « ne peut en aucun cas s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs » n'y contredirent en leur temps : le but et le sens de ces textes furent de mettre hors la juridiction des comptes l'acte de l'ordonnateur et donner corps à l'incompatibilité déclarée (ordonnance du 14 septembre 1822, article 17, décret du 31 mai 1862, article 17)[5] des fonctions d'ordonnateur et de comptable ; encore était-il entendu dès le principe[6] que l'objection tirée de la qualité d'ordonnateur ne saurait jouer automatiquement, dans les cas mêmes où l'ordonnateur usurpe sur la fonction du comptable, fait acte de comptable, dénature son caractère public de simple ordonnateur, contrevient aux prohibitions de textes organiques et aux conditions mises

1. MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 250, t. VII, p. 162.
2. V. notamment, 23 mars 1882, *Commune de Laure*, Leb. chr., p. 1101 ; — Rpr. la formule bien curieuse d'un arrêté du conseil de préfecture de Belfort, 31 décembre 1879, *Commune de La Collonge*, MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, *et loc. cit.*, p. 180, n.
3. *Duvergier*, 1884, p. 109 ; *J. off.*, 11 août 1935, p. 8800 ; *J. off.*, 28 février 1943, p. 578.
4. *Duvergier*, 1807, p. 170 et 1862, p. 349.
5. *Duvergier*, 1822, p. 82 et 1862, p. 312.
6. C. d'Etat, 3 janvier 1813, *Lebel et Delahaye*. VIVIEN (rapport sur la loi municipale du 18 juillet 1837), Ch. dép. 26 avril 1836, *Moniteur* 1er mai, p. 949.

par un budget à l'emploi des deniers ; en pareil cas, dont l'arrêt *Janvier de la Motte, Département de l'Eure*[1] fournit un exemple devenu classique, mais malheureusement non isolé, surtout en matière communale, l'administrateur devient justiciable du juge auquel appartient la juridiction sur les comptables.

Un rapprochement saisit l'esprit : celui de la matière financière en ce point et de l'administrative touchant la responsabilité des agents pour fait personnel[2]. Une formule très pleine le fixe, celle de M. M. Marquès di Braga et C. Lyon[3] disant : « L'agent que peut, et que peut seul juger la juridiction financière, c'est le gestionnaire volontaire de deniers publics dans lequel s'est confondu l'administrateur ; c'est, par exemple, l'émetteur sous la forme d'ordonnancement fictif de chèques et de bons à vue permettant de disposer, au mépris des règles du droit financier, des fonds déposés dans les caisses publiques comme on en disposerait au moyen d'une mainmise matérielle analogue au « viol de caisse » que prévoyaient les anciens règlements[4] sur la solde. Si une responsabilité pécuniaire vient, dans ce cas, se placer sur la tête des falsificateurs de pièces, ce n'est point et ce ne peut être en leur qualité d'administrateurs ; ce n'est et ce ne peut être que parce qu'ils ont, au contraire, du chef des actes caractérisés par les falsifications, cessé d'être des administrateurs »[5]. Une continuité absolue d'action juridictionnelle le convainc de la mission légale du juge financier et de son fondement *ratione materiae*, sanctions contre les violations au *fond* des prescriptions légales et règlementaires et respect des *formes* comptables[6].

1. Cour des comptes, 20 février 1873, *Département de l'Eure*, précité.
2. Cf. Concl. Teissier, s. Trib. Confl., 29 février 1908, *Feutry*, avec la note Hauriou, S. 1908.III.97.
3. N° 250, *loc. cit.*, t. VII, p. 166.
4. Cf. Instr. min. guerre, 21 mai 1872, art. 85.
5. Cf. C. d'Etat, 19 avril 1907, *Gleize*, S. 1909.III.102.
6. V. sur la faute d'un administrateur (organisation défectueuse d'un service de ravitaillement) sans promiscuité et confusion avec un fait de manutenteur de fonds ou de valeurs, Cour des comptes, 16 juin 1924, *Sergent* ; 2 février 1922,

B. — Cette compétence *ratione materiae* est, au surplus, d'une grande généralité d'application, la traduction du dessein chez le juge des comptes de mettre sous sa main tout individu ayant participé à une gestion de fait, quel que fût son titre ou sa qualité. Cette idée est à la base des gestions « successives » c'est-à-dire afférentes aux deniers d'un même service et se succédant chronologiquement sans se confondre et « collectives », c'est-à-dire comportant des fonds perçus ou détournés par un ordonnateur ayant émis un mandat fictif, des créanciers l'ayant acquitté à des agents ayant délivré les faux certificats d'où découlent le plus souvent les détournements de deniers publics. C'est de la deuxième notion et dénomination que relèvent les co-auteurs de la gestion occulte [1] ; entre eux, et parce que les notions de droit pénal sont étrangères par elles-mêmes à la théorie des gestions de fait, — ou du moins parce que celle-ci est plus inspirée par un souci (art. 64 de la loi du 18 juillet 1837 ; art. 25 du décret du 31 mai 1862 ; art. 155 de la loi du 5 avril 1884) de faire sortir effet le caractère traditionnel, propre, sujet de formes budgétaires et comptables en toutes mains, des deniers publics [2] que d'application des lois répressives et, en particulier, de l'article 158 du Code pénal, — le juge des comptes est accoutumé à ne pas considérer de hiérarchie dans les responsabilités, de situation intermédiaire dans la qualité de comptable. Est-ce « solidarité »,

Delaroue, et, à l'inverse, pour des faits d'émission de mandats fictifs et déviations de crédits votés, ramenés, en dépit d'objections (modification d'un élément, commission administrative d'établissement hospitalier, d'autorité budgétaire) qui n'aboutiraient à rien moins qu'à empêcher tout contrôle de la Cour, pour l'application des règles particulières de responsabilité et l'action de la Cour, Cour des comptes, 1er juillet 1929, *Biboulet* ; 7 juin 1933, *Beauvillain* et, par *a contrario*, 19 janvier 1893, *Ducoup* ; 23 juillet 1921, *Perrier*, Jurisp. Cour des comptes, 1924, p. 58 ; 1922, p. 55 ; 1029, p. 34 ; 1933, p. 34 ; Leb. chr., 1893, p. 906 et Jurisp. Cour des comptes, 1921, p. 44.

1. Cf. Disc. procureur général PETITJEAN, Cour des comptes, 3 novembre 1877, précité.

2. FLEURY, *Institution au droit français*, t. I, p. 214, éd. Paris, 1858 ; Cour des comptes, 23 août 1834, *Commune de Roubaix* et 16 mai 1883, *Commune d'Estaires*, MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 8, *loc. cit.*, t. VI, p. 398, n. 1, et Leb. chr., 1883, p. 1002. — C. d'Etat, 15 avril 1857, *Curé de Vireaux*, Leb. chr, p. 255.

selon l'expression de bien des arrêts et des discours des procureurs généraux Petitjean et Audibert ? Elle semblerait toutefois à l'inverse des traits caractéristiques de la solidarité du droit privé en matière de mandat, et expressément de celle entre des mandataires communs repoussée par l'article 1995 du Code civil. Est-ce, suivant des décisions plus récentes [1], quasi-solidarité, solidarité de fait résultant de « l'indivisibilité » du point de vue de l'exécution des obligations conventionnelles ? La reddition de comptes et la condamnation à des versements pécuniaires ne sont pourtant pas individuelles, comme les fautes qui y donnent. Les résultats seuls importent ici ; or, ils sont semblables à ceux et de la solidarité proprement dite, obligation *in solidum*, sujétion aux mêmes injonctions du juge des comptes..., et de l'indivisibilité, transmission de la responsabilité et non division des peines entre les héritiers du ou des comptables de fait [2], unité d'amende pour le retard à la production du compte par le « comptable à plusieurs têtes » de la gestion collective.

C. — Elle est, d'autre part, en raison de sa base, légale ; elle a la nature d'un principe général et essentiel de droit public, d'ordre public, ou plus simplement d'une règle propre à la juridiction des comptes telle qu'elle est exercée par la Cour et les conseils (de préfecture ou privés des colonies) qui y ressortissent, partout où se trouvent des formes budgétaires ou des formes comptables. Dès lors il est naturel d'affirmer [3] l'existence et le jeu — sauf au regard de certaines catégories de deniers privés ou publics ayant fait l'objet d'attributions formelles — d'une compétence *ratione materiae* pour

1. Cour des comptes, 20 février 1888, *Commune de Mourioux*, et 6 mars 1888, *Bureau de bienfaisance de Viuz-en-Sallaz*, Leb. chr., p. 1070.

2. Cpr. Cour des comptes, 16 juillet 1878, *Hospice de Bar-le-Duc*, Leb. chr., p. 1176 ; 7 juin 1889, *Bureau de bienfaisance de Viuz-en-Sallaz*, Leb. chr., p. 1249 ; 14 décembre 1936, X..., Jurisp. Cour des comptes, 1936, p. 39. Marquès di Braga et C. Lyon, nos 247, 325, t. VII, p. 151, n. 1 et 439, n. 1.

3. Cf. Marquès di Braga et C. Lyon, no 43, *loc. cit.*, t. VI, p. 449.

l'apurement de tous les maniements de deniers publics sans exception par les gérants de fait comme par les gérants patents.

En fait, l'application d'un système simple et clair en son principe s'est heurté fréquemment dans la matière des gestions occultes à des difficultés se référant, par exemple, à la compétence des diverses branches de la juridiction des comptes, en raison des droits des divers services publics à gérer certains deniers, ou à des partages de compétence entre ces divers organes au seul point de vue des faits, en raison même des procédés d'investigation et de ventilation touchant des gestions confuses comportant pluralité d'auteurs.

A ne considérer, abstraction faite de ces questions de droit, que la structure du système, ses moyens mêmes et les organes investis d'une part à son fonctionnement ont prêté à critique : les conseils de préfecture, jusqu'au décret de 1935, parce que réputés à s'acquitter mal de leur mission, y porter peu d'intérêt, manquer de temps et de connaissances techniques ; — le trésorier-payeur-général, à la suite du décret du 25 juin 1934, sur la répartition décidée des compétences pour l'apurement des comptes locaux, parce qu'inhabile à recevoir le pouvoir de statuer sur des opérations effectuées, la plupart du temps, par des particuliers pour le compte de collectivités locales et à exercer une fonction proprement juridictionnelle : son rôle normal, adapté à sa fonction, et d'ailleurs susceptible de se suffire comme de se justifier seul, est de vérifier utilement les gestions occultes, qui sont bien souvent le fait de régisseurs dont les opérations, du fait de la médiocre organisation des régies, ne sont pas toujours reprises dans les écritures du comptable officiel, de réclamer les comptes non produits de services prétendant à tort ou à raison à l'autonomie budgétaire, de procéder à des enquêtes s'il est besoin sur les opérations, pièces et éléments de la comptabilité supérieure et, ensuite, d'informer l'autorité préfectorale, pour que, mesures conservatoires dûment prises, la

Cour des comptes puisse encore évoquer l'affaire durant un an après la décision définitive rendue sur les vérifications du trésorier-payeur-général[1]. Le décret du 8 août 1935[2] a fait de la Cour, justement, le juge de droit commun et unique en matière financière. Il faut, mais il suffit, pour éclairer la portée de cette définition et ne pas déborder le cadre de ce travail, de noter qu'elle n'a rien affecté :

Ni la recevabilité au Conseil d'Etat de recours en cassation, par devant le Conseil, contre toute décision interlocutoire, avant faire droit ou sur le fond, du juge des comptes faisant, au sujet d'une gestion de fait, grief aux services ou aux individualités en cause[3] ;

Ni l'action des juridictions pénales, éventuellement appelées à réprimer des immixtions ou malversations relevées ou retenues par le juge financier. Il faut savoir que les mêmes faits peuvent donner lieu ou non au concours des deux actions : « Il est nécessaire, disait M. Romieu en des conclusions célèbres[4], de conserver à l'égard des auteurs de détournements de deniers publics cette sanction toujours employée jusqu'ici. La juridiction pénale pourra, il est vrai, suffire dans bien des cas à leur égard ; mais la juridiction financière pourra offrir quelquefois, seule, un mode d'action efficace. La responsabilité du comptable public n'est que provisoire, elle n'est qu'une responsabilité pour ordre : elle ne doit donc pas dispenser de rechercher et d'atteindre les vrais auteurs du faux et du détournement et de mettre en jeu leur responsabilité pécuniaire qui, elle, sera définitive ». L'observation porte loin.

1. Cf. disc. procureur général LABEYRIE, à l'audience solennelle de la Cour des comptes, 16 octobre 1936, *J. off.*, 30 octobre, p. 11329. — Circ. Compt. publ. 6 mai 1936.

2. *J. off.*, 11 août, p. 8800 et 14 août, p. 9018.

3. V. sur ces pourvois, concl. MARGUERIE, s. C. d'Etat, 5 mai 1882, *Ville de Paris*, Leb. chr., p. 419 ; MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 99, t. VI, p. 484, n. 1. — Rpr. les observ. Procureur général RENAUD, à la Cour des comptes, 6 avril 1889, sur l'arrêt C. d'Etat, 22 février 1899, *Commune du Mont-Dore*, Leb. chr., p. 242.

4. C. d'Etat., 12 juillet 1907, *Nicolle*, S. 1909.III.154.

Des actes d'immixtion peuvent être reprochés à des individualités coupables d'usurpation de fonctions, des malversations à des agents comptables de deniers publics. Au premier cas, les incriminations risquent d'opposer le juge financier, occupé de l'immixtion de la gestion des deniers publics, et le juge de répression, attaché à l'usurpation de fonctions (Code pénal, article 258) ; or, il est possible que chacune des juridictions ait à remplir encore sa mission, alors que l'autre a déjà prononcé les condamnations dépendant d'elle ; cependant, pour aucune des deux, il n'est de question préjudicielle ressortissant de l'autre et nécessitant un préalable renvoi [1] : les deux juridictions se meuvent dans des sphères différentes et tendent à des buts différents, malgré qu'elles aient à faire des investigations sur les mêmes faits. Au deuxième cas, l'application éventuelle ou effective des articles 169-172 du Code pénal à des comptables de fait (le plus souvent des maires) se présente de façon différente : la répression de la malversation au criminel comporte un préjudiciel administratif, selon cet argument, invariablement reproduit [2], que le juge des comptes apprécie la matérialité du reliquat et du débet et le juge criminel la moralité du manutenteur, abstraction faite de la déviation hors conteste des deniers publics ; le juge de la répression est obligé de surseoir jusqu'à la solution de la question de comptabilité par l'autorité administrative ; le juge des comptes n'a, par contre, en nulle circonstance, et quels que soient les faits, à subordonner son action à celle du juge répressif [3]. La règle « le criminel tient le civil en état » n'a pas de place en l'occurence ; la règle, était-il écrit dans

1. Cf. Cass. crim., 16 mars 1888, *Commune de Fins*, s. rapp. du conseiller SALLANTIN, D. 1888.1.393 et décision contraire de la Cour de renvoi : Dijon, 11 juin 1888.

2. CHAUVEAU et FAUSTIN-HELIE, *Théorie du Code pénal*, t. II, p. 586 ; — MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 64, *loc. cit.*, t. VI, p. 462 ; — Cour des comptes, 30 juillet 1877, *Ville de Béziers* ; Cass. crim., 18 août 1877, *Borelli*, S. 1880.1.234.

3. Cour des comptes, 18 novembre 1937, *Prost et Foras*, Jurisp. Cour des comptes, 1937, p. 29.

des conclusions du parquet général de la Cour des Comptes [1], « suivant laquelle les comptabilités criminelles et dolosives échappent à la connaissance du juge des comptes ne doit pas être entendue d'une façon absolue. L'objet même des deux juridictions est essentiellement différent ; ... l'obligation de rendre compte est une obligation générale qui s'impose à toute personne ayant manié des deniers publics, que ce maniement soit ou non délictueux ; ... ce principe constamment appliqué par la Cour en matière de gestions patentes ne saurait être écarté lorsqu'il s'agit de gestions occultes ; et.. en dehors des cas où il y a eu seulement soustraction matérielle de fonds, sans gestion véritable, la règle que les comptabilités criminelles dolosives échappent au juge des comptes doit être interprétée en ce sens que la réparation d'un même préjudice ne peut être obtenue à la fois devant deux juridictions différentes... » [2].

***

Faisons deffenses à toutes sortes de personnes de s'immiscer en la recette et maniement de nos deniers sans nos lettres de provision ou commission registrées en nos Chambres des comptes, sans avoir fourni les cautions nécessaires à peine de trois mille livres d'amende.

Edit de Saint-Germain d'août 1669.

Section III

L'obligation de compter et la situation des comptables de fait

Cette obligation et cette situation dérivent de la qualité de « comptable » et de cette nécessité dégagée, à l'encontre de tout « comptable de fait », devant la juridiction financière

1. Cour des comptes, 27 mars 1935, *Commune de Vallauris*, Jurisp. Cour des comptes, 1935, p. 17.

2. Rpr. Cour des comptes, 21 janvier 1930, *X.. Commune d'Arcueil*, Jurisp. Cour des comptes, p. 32.— 1er juillet 1929, *Biboulet, Durrieu de Madron*, précité.

de présenter et de faire apurer une « ligne de compte »[1]. Elle n'a pas à être détaillée ni exposée, en cette monographie dont le sujet est limité aux moyens et à la valeur des moyens directs ou indirects de contrôle des dépenses locales. La mise en mouvement de la juridiction par des procédés, dont l'un est de saisir le juge et l'autre appelle le juge à se saisir lui-même d'une gestion irrégulière révélée, soit par des circonstances extérieures comme une instruction criminelle, des certifications fictives ou l'examen des pièces d'autres comptes mettant sur la trace d'immixtions ou de malversations, soit par des dénonciations privées ou officielles, soit par le renvoi à titre de question préjudicielle fait par une autorité répressive statuant dans l'ordre de sa compétence, relève d'un exposé général ; mais le rappel de la question y est autorisé, assorti de cette notation qu'en la matière le droit d'action, la faculté de « saisir » le juge, appartient à la représentation des services publics ou aux conseillers *ut singuli* des collectivités dont les deniers ont donné lieu au maniement irrégulier, aux contribuables (article 123 de la loi du 5 avril 1884), et tout au plus de cette autre que, s'il appartient aux préfets de s'adresser au juge des comptes, peu importe la manière et la forme d'acte en laquelle il réclame la mise en œuvre d'une compétence établie par les lois. L'une servirait de preuve nouvelle à la convenance d'éviter les formules ou les exégèses d'un exclusivisme controuvé[2] ; l'autre servirait, au besoin, à expliquer pourquoi, réserve faite de l'exercice par les préfets de leur autorité hiérarchique éventuelle sur un gérant de fait, le maximum d'autorité juridique susceptible d'être prêté à leur dénonciation n'aboutit pas à donner à ces injonctions valeur

1. Cour des comptes, 4 février 1936, *Borel*, Jurisp. Cour des comptes, 1936, p. 19 ; 7 février 1922, *Volle* ; 29 mars 1928, *Delaroue*, Jurisp. Cour des comptes, 1922, p. 63 et 1928, p. 20. — Cf. sur la mise en demeure avec assignation d'un délai aux fins de produire des comptes, MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 324, t. VII, p. 436.

2. V. à ce sujet un arrêté du conseil de préfecture de la Haute-Garonne, 25 août 1868, *Commune de Saint-Pé d'Ardet*, dans MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 314, *loc. cit.*, t. VII, p. 415, n. 2.

exécutoire sur le justiciable et à imposer à celui-ci, provisoirement ou définitivement, obligation de rendre compte[1]; dans son ensemble, le fonctionnement de la juridiction des comptes à l'encontre des gestions extraréglementaires n'offre que certaines particularités différentes ou complémentaires de la procédure commune à tous les justiciables du juge financier et quelques modalités d'application exceptionnelles ayant pour cause la situation des comptables.

I. — *L'apurement des gestions.*

A. — Les circonstances ou les mentalités des parties en présence rendent, assez fréquemment, les services publics locaux, complices ou insouciants, peu empressés à réclamer leurs droits, tandis que l'autorité investie du droit de tutelle n'a pas le droit de saisir, au sens absolu du mot, la juridiction financière; les comptables irréguliers sont non moins hésitants devant les difficultés à sortir, dit le procureur général Audibert[2], d'une « situation où ils ne se sont le plus souvent engagés que par ignorance des règlements, sans aucun intérêt personnel. C'est, par exemple, un maire qui a négligé de consulter le conseil municipal ou qui, ayant eu son assentiment, n'a pas fait rédiger de délibération et n'a pas demandé l'autorisation du préfet; un nouveau conseil exige la régularisation d'actes accomplis depuis longtemps déjà. Il faut réunir les pièces justificatives de la dépense réelle, rechercher des fournisseurs, des ouvriers, des témoins dont quelques-uns ont disparu, faire appel aux souvenirs hésitants de personnes qui craignent de se compromettre. Si les preuves sont suffisantes ou si l'utilité de la dépense est contestable, le nouveau conseil ne l'approuve pas et la laisse en totalité ou en partie

1. Cour des comptes, 26 décembre 1872, *Commune de Tarascon*, note 53, 1re présidence, p. 18; 1er mars 1881, *Bureau de bienfaisance de Semur*, dans Marquès di Braga et C. Lyon, no 327, p. 444, n. 1.

2. *Discours prononcés dans les audiences solennelles de rentrée de la Cour des comptes*, 1887, p. 71.

à la charge de l'administrateur imprudent. Et la peine d'argent n'est rien au prix de la considération compromise par des soupçons ou des accusations imméritées ». L'assimilation des comptables occultes aux manutenteurs de deniers a été le dessein et l'œuvre de la jurisprudence ; des raisons de symétrie et de logique l'expliquent ; il n'est, dans le silence des textes, qu'un obstacle apporté, par justice, à la velléité qui serait concevable de la part du juge, de substituer des relations personnelles, une enquête extérieure, une sorte de régime préventif, quant aux justiciables et aux témoins de leurs actes, à l'exercice *a posteriori* normal et strict de son action juridictionnelle ; une pratique des enquêtes s'y est accrochée, telle qu'elle laisse à l'administration l'initiative ou du moins la mission exclusive d'y procéder, et toutefois ne supprime pas, au préjudice de la juridiction financière le droit d'indiquer, en son rapport public, les résistances de l'administration et les convenances à protéger celle-ci contre ses erreurs ou ses faiblesses [1].

B. — Au demeurant, toute la procédure en reddition de compte avec ses deux types de décisions distinctes par leur structure comme par leur objet, les unes provisoires, à portée réelle, et procédant du pouvoir coercitif du juge, sur la déclaration de gestion de fait, les autres définitives, à effet personnel, donnant issue au pouvoir juridictionnel et au contentieux qu'il comporte [2], sur l'apurement de cette gestion, offre

1. Discours du procureur général Audibert, Cour des comptes, 3 novembre 1881, *Poc. cit.*

2. Lorsque les comptables irréguliers acquiessent à l'arrêt provisoire déclaratif de gestion de fait en présentant le compte de leurs opérations, la Cour n'en rend pas moins un arrêt définitif quant à la déclaration de gestion de fait et provisoire en ce qui concerne le jugement du compte produit. Cour des comptes, 26 mars 1923, *Herriot, Leblanc et Morel*, Jurisp. Cour des comptes, 1923, p 98. La raison en est, d'évidence, que, si l'acquiescement rend sans intérêt pour le rendant la question du caractère provisoire ou définitif de l'injonction de compter, celle-c garde toute son importance au regard de ceux qui peuvent être amenés à former des recours contre la volonté du juge de la comptabilité : Cour des comptes, 16 avril 1886, *Commune de Chissey-les-Mâcon.*

ce trait de ne pas tendre uniquement à établir l'improbité éventuelle du rendant[1]. Ce n'est, en réalité, que son but accessoire, au lieu que son objet essentiel, plusieurs fois rappelé en cette étude, est de « faire rentrer, après coup, dans le cadre normal des faits financiers par une réalisation rétroactive des formes budgétaires et comptables, et pour satisfaire à des règles qui dérivent immédiatement des principes fondamentaux de droit public, des actes qui, par suite d'une immixtion illicite, s'étaient accomplis en dehors de l'application de ces règles »[2].

C. — Cet objet est de telle importance, en définitive, qu'il tient en suspens et doit apparemment faire résoudre par la négative la recevabilité de quelque action de *negotiorum gestio* ou de *in rem verso* introduite par le comptable de fait pour discuter ou mettre en échec devant quelque juridiction des décisions du juge financier.

La question de ces recours parallèles a pu être discutée et comme admise par la Cour des comptes[3]. Ce ne fut, peut-être, que sur la provocation du juge financier et en guise de protestations contre la souveraineté ou prépondérence imposée ou prétendue de l'autorité budgétaire. Aussi bien est-ce sous cet angle et avec cette réserve que doivent, vraisemblablement, être entendues des décisions, encore proches[4], où la

1. Cf. sur le caractère de la gestion d'être, non une peine ou une sanction, mais surtout une injonction ou non préalable aux vérifications de la Cour : Concl. Josse, s. C. d'Etat, 5 juillet 1929, *Pérez*, Leb. chr., p. 679 et l'arrêt très explicite, Cour des comptes, 12 mars 1937, *Géry* : « Considérant qu'une déclaration de gestion de fait n'a pas pour objet de sanctionner généralement une infraction au règlement de comptabilité, mais de permettre à l'autorité budgétaire et au juge financier d'exercer sur la gestion des deniers publics, dont la connaissance leur a été soustraite, le contrôle dont la loi les a chargés ». *Jurisp. Cour des comptes* 1937, p. 5. — Cpr. 8 février 1934, *Oudot*, *ib.*, 1934, p. 13.

2. Marquès di Braga et C. Lyon, n° 331, *loc. cit.*, t. VII, p. 456.

3. Cf. l'étude de cette jurisprudence dans Marquès di Braga et C. Lyon, n°s 15 à 37, *loc. cit.*, t. VI, p. 408-441, spécialement n° 22, *ib.*, p. 432.

4. 26 octobre 1937, *Billion*, Jurisp. Cour des comptes, 1937, p. 21. Rpr. 2 août 1920, *Jousset de Bellesme*, *ib.* 1920, p. 69 ; 5 février 1924, *Rousé*, *ib.*, 1924, p. 47 ; 8 juillet 1926, *Berthet*, *ib.*, 1926, p. 77.

Cour, au cas d'un maire ayant encaissé une libéralité faite à la commune et l'ayant employée en dehors de l'intervention du receveur municipal, après avoir déclaré ce maire comptable de fait à titre provisoire et admis à titre difinitif le relevé de ses opérations, se heurta, dans la phase de l'apurement du compte, au refus de l'autorité budgétaire de reconnaître l'utilité communale d'une partie des dépenses et, faute de les lui allouer, réserva au maire manutenteur des deniers dont elle ordonnait le reversement, par une mention spéciale de son arrêt, la faculté de demander à la juridiction compétente une indemnité de dédommagement.

La Cour de cassation[1], mettant ordre à l'incompétence opposée par plusieurs tribunaux civils sur l'appréciation de l'utilité d'une dépense communale, s'orienta, à dater de 1870, vers l'admission au profit des services publics de l'action, sinon *negotiorum gestorum*, du moins *de in rem verso*. Elle avait pris raison ou argument de la doctrine, dès ce temps affirmée dans les affaires de sa compétence, particulièrement celles de travaux publics, par le Conseil d'Etat, encore que celui-ci apportât une sévérité concevable à la mise en œuvre de l'article 1375 du Code civil et à l'appréciation juste « de la nécessité ou de l'utilité »[2] abandonnée plutôt à l'acceptation régulière de l'autorité budgétaire ; il n'est pas certain, en effet, que plusieurs de ses anciens arrêts ne doivent être lus comme portant exclusion de toute possibilité d'imposer juridictionnellement une dette à une commune non régulièrement engagée et comme ramenant toute la difficulté contentieuse à une décision sur la régularité de la dépense ou son rejet des comptes[3].

Depuis lors, le Conseil a changé, élargi l'angle, em-

1. Concl. REVERCHON, s. Cass. req, 15 juillet 1873, *Commune de Saint Chinian*, D. 73.1.457 ; Rapp. DARESTE, s. 19 décembre 1877, *Ville de Bordeaux*, S. 78.1.57. Rapp. ALMERAS-LATOUR, 12 décembre 1881, *Ville de Cannes*, S. 82.1.353.
2. Cf. 7 août 1886, *Commune de Pogny*, Leb. chr., p. 739, rapp. JAGERSCHMIDT.
3. 16 mars 1857, *Commune de Sorges*, Leb. chr. p. 189 ; 14 février 1880,

prunté la raison de décider, non plus à l'impossibilité « d'imposer » une dépense à un service ou une collectivité en dehors des formes budgétaires, mais à une simple question concrète et variable de ligne de compte abandonnée selon les cas à des juridictions civiles ou autres. L'évolution était accomplie[1] ; l'arrêt *Sapor*[2] en a donné la figure : « Considérant que si le sieur Sapor estimait qu'il avait fait dans l'intérêt et au profit de la commune d'Aumale des dépenses dont ladite commune aurait à tort refusé de l'indemniser, c'est devant la juridiction compétente (les tribunaux de l'ordre judiciaire) qu'il devait porter son action tendant à faire reconnaître sa créance contre la commune, mais qu'il ne pouvait soulever un semblable litige devant le juge des comptes ».

Cette figure n'apparaît pas à un examen minutieux, autant qu'au premier abord, absolue et catégorique, constituant un abandon de compétence, tolérante ou génératrice de procédures singulières et diverses par devant des juridictions enchevêtrées et bigarrées, selon la nature de chacune ou plusieurs des dépenses qui constituent les éléments actifs et créditeurs d'un compte dont le débit, c'est-à-dire la recette, ressortit au seul juge financier[3] : une telle dispersion d'instances basées sur la gestion d'affaires est moins logique que ne le serait la reconnaissance et la compétence du juge des comptes pour statuer au même titre sur l'action exercée au nom du service public et sur le recours parallèle du compfable de fait. En réalité, les actions indirectes du comptable n'aboutissent qu'à faire juridiquement échec à l'ordre des juridictions

Commune de Vigneu ; Rpr. 23 avril 1837, *Commune de Bailleau l'Evêque*, p. 177 et surtout 8 avril 1942, *Commune de Gentilly*, p. 162, avec les observ. min. Int.

Cpr. en doctrine, rejetant très nettement l'introduction en la matière des règles de droit privé : TROLLEY, *Hiérarchie administrative*, 1844, n° 194, p. 248.

1. Cf. note HAURIOU, s. Cass. civ., 6 juin 1893, *Fabrique de l'église de Maroué*, S. 1895.1.185.

2. C. d'Etat, 7 mai 1909, avec concl. TEISSIER, Leb. chr., p. 460 ; — Rpr. 18 octobre 1918, *Jousset et Bellème*, Leb. chr., p. 917.

3. V. Cons. préf. Nord, 10 février 1883, *Commune d'Aulnoye*, dans MARQUÈS DE BRAGA et C. LYON, n° 35, *loc. cit.*, t. VI, p. 441, n. 1.

et au principe de la séparation des pouvoirs ; sous prétexte de droits du comptable et d'obligations de l'autorité budgétaire, elles menacent de détruire le sens et l'intérêt public de l'intervention et de la décision du juge des comptes ; elles sont d'un effet systématique pire que la reconnaissance au juge financier d'une prérogative d'appréciation complète, en dehors de l'autorité budgétaire, des dépenses du compte ; elles pourraient bien, pratiquement, être ou n'être que prétexte ou occasions à de véritables collusions et à des jugements d'expédient concertés entre le comptable de fait et la représentation juridique des services publics et collectivités locales. Tout est à craindre et à contrebattre de « l'acuité des passions locales, des luttes ardentes dont les affaires de gestion occulte sont l'occasion, quand elles n'en sont pas l'épilogue » ; l'autorité des décisions de rejet du juge des comptes sur la justification de la régularité des dépenses ou de la validité de paiement d'un comptable est mesure et condition de la fin poursuivie, sous la forme juridictionnelle et moyennant la construction de la « gestion occulte », du contrôle des dépenses des collectivités locales. Or, l'extension continue des attributions et entreprises communales rend plus nécessaire, selon les conclusions du parquet général de la Cour [1], l'application et, pour dire plus juste, « l'ajustement » des règles anciennes de la comptabilité publique édictées exclusivement et surtout en vue de services purement administratifs. La juridiction financière ne manque pas, du reste, en toute opportunité, de faire jouer l'article 25 du décret de 1852 et de tempérer par des mesures d'équité l'insuffisance de certaines preuves de la réalité des dépenses ou justifications réglementaires [2].

1. Dans l'affaire *Oudot*, 8 février 1934, *Jurisp. Cour des comptes*, 1934, p. 13.
2. Cour des comptes, 25 février 1915, *Commune de Vaujany*, Leb. chr., p. 387..Rpr. C. d'Etat, 7 mai 1909, *Sapor*, et 18 octobre 1918, *Jousset de Bellême*, Leb. chr., 1909, p. 460 et 1918, p. 917.

II. — *Les responsabilités parallèles à l'obligation de compter.*

La sanction juridictionnelle, par obligation de compter en suite de gestion de fait et d'immixtion dans le maniement de deniers publics, n'épuise pas la série des situations et des obligations au regard du comptable : sur lui, en tant qu'auteur comptable et administrateur du service fait, pèsent les responsabilités « parallèles et accessoires en quelque sorte ».

A. — Certaines, concernant la conservation et la représentation des deniers et donnant naissance à des arrêtés exécutoires, sont et relèvent du droit administratif et du juge des comptes : arrêts exécutoires (différents des « états exécutoires » de l'article 154 de la loi de 1884), du fait du compte se soldant en débet et ouvrant, pour l'avenir, au juge financier la possibilité de faire état, à la décharge du comptable, des versements provoqués.

Aux fins aussi de l'obligation de compter, et dans le groupe des mesures coercitives de l'exécution des décisions rendues par le juge des comptes, apparaissent l'existence (art. 2121 du Code civil et 6 de la loi du 5 septembre 1807) et l'inscription (art. 2153 du Code civil et art. 5 de la loi de 1807) d'une hypothèque sur les biens du comptable de fait pour la sûreté et la garantie du résultat présumé du compte : hypothèque légale incontestablement, mais participant en même temps de l'hypothèque judiciaire, en ce qu'elle procède d'une décision judiciaire et ne vaut qu'à partir du moment où est rendue la décision déclarative de gestion extraréglementaire par le juge des comptes ayant successivement passé par la double étape du provisoire et du définitif[1]. Le but, concordant avec le contrôle dont elle est la sanction, est moins de garantir la rentrée réservée par le juge de l'éven-

1. C'est indûment, pour des raisons non apparentes ou de faveur contraires à la théorie que la dispense absolue de l'inscription figure en un arrêt : Cour des comptes 18 janvier 1882, *Commune de Sancoins*, Leb. chr., p. 1075.

tuel reliquat du futur compte que d'agir comme moyen coercitif de la présentation de ce compte par l'auteur de la gestion.

B. — D'autres, résultant de la gestion elle-même et de son irrégularité, se présentent sous la forme de sanctions positives de la transgression des prescriptions légales.

Telle est plutôt lointaine du contrôle et hors les recherches poursuivies ici, par exemple l'impossibilité pour le comptable de fait d'agir contre les tiers, auteurs de secours ou de l'« œuvre » qu'il a obtenus d'eux pour la satisfaction de besoins collectifs auxquels le service public aurait dû pourvoir, dont il s'est fait lui-même l'administrateur et par quoi il n'y a eu engagement ni autorisé ni crédité au budget.

Au contraire, réclament une place et quelques observations les peines que le juge financier peut appliquer pour la non production ou production tardive de comptes. Celle du séquestre des biens et de la confiscation des revenus jusqu'à l'exécution de l'obligation (loi du 28 pluviôse an III, chapitre 3, article 1) ne paraît pas, malgré les circulaires des préfets ou arrêtés des conseils de préfecture se suivant et se recopiant tour à tour[1], avoir persisté au-delà du régime inauguré par la loi du 18 juillet 1837 et dérogatoire à une sorte de droit commun de la matière, au regard des comptables communaux. Elle ne leur est pas plus applicable que la contrainte par corps (loi du 17 avril 1832, art. 8) abrogée implicitement par la loi du 28 juillet 1867, rétablie au profit du seul Trésor par celle du 19 décembre 1871, qu'une bizarrerie bien fâcheuse n'a pas étendue aux débats des comptables des services autres que l'Etat. — Celle des amendes applicables, au contraire, à ces derniers seuls a remplacé, à leur égard, la

1. Cf. Cons. préfect. de l'Isère, 3 août 1877, *Commune Villette d'Anthon*, dans MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 342, *loc. cit.*, t. VII, p. 492, n. 1.
Cpr. Cour des comptes, 28 avril 1869, *Commune de Boulogne-sur-Mer*, Cour des comptes, 1re présidence, note 49, p. 86.
2. Cour des comptes, 7 juin 1889. *Bureau de bienfaisance de Viuz-en-Sallaz*, Leb. chr., p. 1249.

séquestre et les mesures analogues à celle prévue par l'article 65 de la loi du 11 frimaire an VII. Leur trait continu a été d'être comprises entre un maximun et un minimum et calculées d'après la durée du retard. La dernière tarification, qui date du décret-loi du 23 octobre 1935 [1], est de « 50 à 500 francs par mois de gestion calculée depuis le jour de la promulgation du présent décret ou depuis le jour du début de la gestion de fait, si cette date est postérieure, jusqu'à la date du référé à la Cour des comptes ou de l'arrêt déclaratif, dans le cas où cette juridiction se serait saisie d'office, ou enfin jusqu'à la date du reversement du reliquat, si cette date est postérieure ». La loi n° 129 du 25 février 1943 [2] a modifié plusieurs dispositions antérieures et précisé les nouvelles pénalités contre les comptables de fait ou « commis d'office », c'est-à-dire celui qui est désigné sur itérative injonction du juge pour préparer et procurer la reddition du compte et par là

1. *J. off.*, 24 octobre, p. 11204. — Cpr. L. 18 juillet 1837, art. 58 ; L. 5 avril 1884, art. 159, *Duvergier*, 1837, p. 151 et 1884, p. 144.

2. *Art.* 1er (compl. art. 68 L. 26 mars 1927) : Le *commis d'office* chargé, au lieu et place d'un comptable ou de ses héritiers, de présenter un compte sera passible de l'amende pour retard dans la production des comptes, calculée au taux qui serait applicable à ce comptable, à partir de l'expiration du délai imparti par la mise en demeure du parquet général près la Cour des comptes.

Art. 2 (abrog. et rempl. art. 126 L. 30 juin 1923) : Tout comptable ou commis d'office qui n'aura pas répondu aux injonctions prononcées sur ses comptes dans le délai réglementaire ou imparti par la décision de l'autorité compétente pour apurer la comptabilité en cause pourra être condamné à une *amende* de 50 francs au maximum par injonction et par mois de retard s'il ne fournit aucune excuse admissible au sujet de ce retard.

(Mod. art. 6, al. 2, et abrog. art. 6, al. 4, D. 8 août 1935) sur les conditions d'*apurement des collectivités locales* : Des amendes dont le montant est fixé à 50 francs au maximum par injonction et par mois de retard peuvent être prononcées par la Cour des comptes, sur la *demande du trésorier-payeur-général*, à raison des retards apportés par les comptables dans la production des justifications réclamées lors de l'apurement de leurs comptes.

Art. 3 : Dans le cas où la gestion occulte n'a pas fait l'objet des poursuites prévues par l'article 258 du Code pénal, le comptable de fait pourra être condamné à une *amende sans décime*, calculée suivant l'importance et la durée du maniement des deniers et dont le montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment maniées. — L'amende sera prononcée par la Cour des comptes pour les comptes relevant de sa juridiction et par les conseils privés des colonies ou par les conseils de protectorat, pour les comptabilités apurées par ces tribunaux. Elle sera attribuée à la collectivité ou à l'établissement public intéressé et la *remise* n'en pourra être accordée que dans les formes applicables aux débets des comptables de ces collectivités ou établissements.

permettre l'action du juge financier empêchée par l'inexpérience ou la défaillance[1].

En doctrine se discutera encore la question du caractère de ces amendes, proche ou différent de la nature des peines ou réparations civiles. Même si elles étaient des peines, elles s'en différencieraient quant au mode de leur recouvrement, surtout si elles étaient prononcées comme une charge de ligne de compte unique d'une gestion collective ; alors que la solidarité des peines est contraire à l'esprit des lois pénales, il est tenu par une jurisprudence très ferme[2] qu'une seule et unique amende est aux droits du juge financier contre l'ensemble des gérants de fait, sauf à porter cette amende au maximum légal pour réaliser sur chacun d'eux une coercition suffisante ; la solution était imposée par le principe de l'unité et de l'indivisibilité du compte[3] qui empêche d'adresser à un seul des co-auteurs d'une gestion de fait, sur un élément quelconque de la ligne de compte, une injonction non commune à tous.

En fait, leur utilité et leur opportunité ont été mises en doute par le procureur général Labeyrie : « Certains esprits particulièrement soucieux de tout faire pour assurer au plus haut point l'ordre et la régularité dans l'administration des finances publiques, si nécessaires à la confiance des citoyens et au crédit de l'Etat, se sont demandés s'il ne conviendrait pas, en outre, d'instituer une sanction qui frapperait tous ceux qui seront déclarés comptables de fait, même quand leur gestion irrégulière aurait été reconnue probe et conforme aux intérêts généraux qu'ils avaient à défendre. Sans doute

1. V. sur la situation juridique, MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, n° 406, *loc. cit.*, t. VIII, p. 66.

2. Cour des comptes, 7 juin 1889, *Bureau de bienfaisance de Viuz-en-Sallaz*, précité ; 4 juin 1935, *Leygue et Manguelle* ; 14 décembre 1936, *Commune de Lavault-Saint-Anne*, Jurisp. Cour des comptes, 1935, p. 29 et 1936, p. 39.

3. Cour des comptes, 9 janvier 1875, *Ville de Château-Thierry* ; 11 janvier 1881, *Commune d'Aniches* ; 17 janvier 1884, *Commune d'Enghien*, dans MARQUÈS DI BRAGA et C. LYON, nos 276, 334 et 336, *loc. cit.*, t. VII, p. 247, n. 1 ; 146, n. 1 ; 147 n. 1 ; 472 et 476.

ceux-ci, lorsqu'ils sont fonctionnaires, ne sauraient-ils prétendre avoir ignoré la limite de leurs attributions. Mais l'on comprendrait mal que soit réprimée avec vigueur une telle faute, parfois sans gravité par ses conséquences, alors que notre législation, exceptionnellement débonnaire en la matière, ne prévoit aucune sanction pécuniaire contre les fonctionnaires qui, par leur faute lourde, ont causé de graves préjudices à la chose publique. Ne serait-il pas, d'ailleurs, excessif de frapper également les administrateurs bénévoles de bonne foi qui, souvent par ignorance, ne respectent pas toutes les obligations que de sages règlements leur imposent ? »[1]. L'équité semble là invoquée à l'excès ou à contretemps, et parce que, dans la réalité des choses, le juge financier, dans l'accomplissement complexe de sa tâche, n'envisage la constitution en débet et la condamnation à solder « la charge » que comme un incident de la procédure et que, usant de bien des nuances, il va jusqu'à l'extrême limite des analogies et des adoucissements lorsque les circonstances ne permettent pas, sans ajournement de difficultés, indécisions ou souffrances, l'apurement, la libération ou le débet, et enfin, que, même dans les hypothèses les plus favorables où se complaît la défense du discours, il restera cette faute du gérant de fait d'avoir, ou par ses manœuvres, maladresses, immixtions ou malversations, ou par non-production d'un compte, créé un obstacle à la restitution d'une collectivité ou d'un service dans le cadre normal, et en un sens constitutionnel, de la gestion financière et du contrôle administratif et juridictionnel des dépenses.

1. Audience solennelle de rentrée de la Cour du 16 octobre 1935, *J. off.*, 25 octobre, p. 11266.

CONCLUSION

Elle n'est que très simple, sous la foi des constatations faites au cours de cette étude menée très proche des réalités.

Les dépenses publiques, sous l'influence d'idées et de mouvements propres au pays et à certaines. heures ont pris un aspect politique : les municipalités en particulier se sont lancées dans une voie économique et sociale de plus en plus dévorante de moyens financiers. La constatation est sans réserve comme sans exagération : « les administrations locales, soit parinexpérience, soit parce qu'elles sont plus sensibles à certaines influences, se montrent de plus en plus imprudentes dans la gestion des deniers qui leur sont confiés »[1].

La Cour des comptes, malgré qu'elle exerce bien, sans à-coups et avec des traditions, son contrôle suprême, n'a qu'une action trop lointaine ; malgré les réformes entrevues ou essayées pour accélérer sa haute surveillance, elle ne peut guère intervenir que longtemps après les opérations irrégulières que saisit sa compétence *ratione materiae.*

Cependant s'affirment, en traits caractéristiques et expliqués ci-dessus, pour les finances locales, l'absence d'un contrôle préventif effectif et l'inefficacité de la tutelle administrative. Le président Poincaré disait à la Chambre des députés, le 26 juillet 1927 : « Les grandes villes et beaucoup de petites

1. A. P. de Mirimonde et R. Brouillet, Le rapport public de la Cour des comptes sur les comptes vérifiés en 1935, *Revue de science et de législation financière*, 1937, t. XXV.

sont dans une situation financière effroyable par suite des maladresses, des fautes, des erreurs qui s'accumulent. Je n'y puis rien, car elle provient du manque d'autorité du pouvoir central ». A maintes reprises, ce programme même « Les préfets hommes d'action et de réalisation ! », n'a pas sorti effet : le gouvernement a « répugné » souvent à défendre les intérêts individuels et collectifs, les contribuables et lui-même contre les abus ou les erreurs des autorités locales et à intervenir dans des affaires et des difficultés fondées sur des questions de droit organique ou financier ; et, tandis que la tutelle administrative implique, autant qu'un système hiérarchique, « une collaboration, une solidarité à faire naître entre les intérêts généraux et les intérêts particuliers », la propension a été observée, dans cet ordre, du gouvernement à «se décharger volontiers de cette partie de ses attributions sur le juge qui, dégagé des préoccupations politiques, peut plus impartialement règler de pareils différends »[1]. Evolution heureuse pour l'ordre administratif, certes, celle qui, pour remédier à des déviations ou des carences, mit de plus en plus la tutelle contentieuse à la place de l'administrative[2] ; toutefois il demeure vérifié que les procédés légaux de tutelle ont été disqualifiés, et il est non moins indiscutable qu'il n'y a tutelle dans l'esprit et la ligne de sa mission qu'aux mains d'une autorité forte, sûre d'elle-même et pleinement indépendante.

En 1921, le doyen Hauriou écrivait en tête de la dixième édition de son *Précis de droit administratif*[3] : « Les démocraties sont plongées dans cette contradiction d'être travaillées par un ardent désir de liberté et d'être continuellement me-

1. Concl. Romieu, s. C. d'Etat, 30 novembre 1906, *Jacquin*, Leb. chr., p. 864.
2. Cf. Hauriou, note s. C. d'Etat, 24 novembre 1911, *Commune de Saint-Blancard*, S. 1912.III.1
3. Préface à la 10e édition, 1921, p. VI.

nacées d'oppression par des organisations puissantes enfantées par la liberté. Seul, un Etat fortement centralisé paraît capable de lutter avec succès contre les puissances intérieures qui, nées de liberté, se dressent l'une après l'autre pour l'étouffer. La principale révélation de la guerre est que le parlementarisme a trop décentralisé l'exécutif et qu'il est besoin d'une nouvelle centralisation ». La défaite, la désagrégation du pouvoir ont paru confirmer l'écrit de l'illustre doyen de l'Université de Toulouse, « sensible plus que d'autres aux correspondances .. (faisant) bénéficier la science juridique de cette sorte de sagesse qui ne s'acquiert pas ».

Des circonstances exceptionnelles peuvent nécessiter l'avènement de gouvernements forts, autoritaires, usant d'une législation quasi-révolutionnaire ; centralisatrice à l'excès, certains pays peuvent l'accepter. Toutefois, tandis qu'une consolidation ou revigorisation du pouvoir central est indispensable, une certaine liberté financière doit être garantie aux collectivités secondaires, et leur budget, tenu hors les mouvements des finances de l'Etat, rester étranger aux changements de la politique financière de l'Etat telle que la déterminent et la font varier les buts sociaux des politiques et la situation économique du pays : les départements et les communes ont une sensibilité extrême aux répercussions et charges des institutions financières, et leurs finances moins de souplesse et d'élasticité que celles de l'Etat pour affronter et accomoder les deux aspects social et onéreux des services.

C'est pourquoi tout régime et toute réforme de finances locales présupposent une intelligence et un accord de la tutelle administrative et d'une comptabilité technique et, pour dire mieux, le renforcement de la tutelle financière sans alourdissement de la tutelle administrative, en une combinaison équilibrée, dont les motifs et les moyens ont été ici même

détaillés, de liberté communale et de surveillance du pouvoir central : il y faut, en effet, l'action du département, du ministre et des agents des finances. L'observation contiendrait plus qu'une parcelle de vérité que Colbert, de même que Richelieu, sous l'ancien régime, dépêchant les intendants dans les provinces pour y faire de l'administration au nom du roi, avaient en vue autre chose que les désirs et les commodités du public ; et le propos de Necker dans son éloge de Colbert reste d'une générale et permanente vérité : « Dans la constitution actuelle des sociétés, c'est à l'administration des finances que toutes les parties du gouvernemnt se rapportent et s'enchaînent ».

Un nouveau régime doit et peut s'appliquer sans tergiverser ni tarder, d'autant plus que le vieux cadre essayé des contrôles a perdu éclat et valeur. L'époque actuelle, plus qu'aucune autre, se prêterait à des réformes profondes dans l'organisation des collectivités secondaires, à la condition que ces réformes dépassent les données et les perspectives de la seule technique et de la finance pure et qu'elles visent aussi avec prudence à vivifier l'esprit local, à sauvegarder, promouvoir et satisfaire les traditions et les particularités de chaque région. Pour redresser les erreurs du passé, il ne faudrait pas briser ce qui, jusqu'ici, a pu subsister de la vie locale en dépit d'une centralisation souvent excessive et d'une action dissolvante de la politique écarter, l'une et l'autre, des affaires locales. Dans la dispute relative aux finances publiques des techniciens et des politiques, l'importance respective des facteurs est mise en relief dans un fragment américain : « Dans notre forme républicaine de gouvernement, disait le premier directeur du Bureau du budget[1], la Constitution prévoit un système de contre-poids qui assure la liberté du peuple quand

1. DAWES, *Address of the director...* Washington, 1922, p. 14, cité par G. JÈZE, *Cours de finances publiques*, 1936-1937, p. 8.

il s'agit de déterminer la politique qui doit être appliquée. Sous un gouvernement libre comme le nôtre, il n'y a pas d'organe central chargé de contrôler la politique générale ; mais, quand cette politique a été choisie suivant les méthodes prévues par la Constitution et qu'il ne s'agit plus que des procédés qui doivent être suivis en matière financière pour l'application de cette politique, alors, le principe d'un contrôle central est nécessaire si nous ne voulons pas retomber dans les extravagances qui ont caractérisé nos habitudes financières dans le passé. Au Bureau du buget nous n'avons pas à nous préoccuper des questions de politique. Nous sommes dans la salle de chauffe du navire de l'Etat et nous n'avons à nous occuper que d'utiliser de la façon la plus économique possible, le combustible qui nous est fourni. Le Président et le Congrès décident quelle est la route que le navire doit suivre, car ceci est une matière de politique. Mais, cependant, la question de savoir jusqu'où le navire de l'Etat pourra poursuivre sa route dépend de la manière dont nous saurons, dans notre modeste situation, économiser le combustible en appliquant les principes d'une bonne gestion d'homme d'affaires ».

Ces paroles sont pleines de sens et d'enseignements. Les luttes politiques dans les villages ont été déplorables ; encore faut-il comprendre qu'il est nécessaire de laisser aux collectivités locales une certaine autonomie. Certes, les charges qui pèsent sur la France par suite d'une défaites et de ses suites prévisibles et d'obligations encore indéterminées en tous domaines rendront la vie financière plus gênée, les possibilités budgétaires limitées et incertaines. Force est cependant de reconstruire toutes les institutions, de rechercher de toutes parts pour le pays une position matérielle meilleure : œuvre de décision et de prudence, d'intelligence, de réflexion et de choix quant à la mise en œuvre de rouages nouveaux ou d'adaptations en fonction de l'expérience du passé et des

destinées du sol. Celle-ci enseigne, au surplus, que, pour les Etats comme pour les individus, se dégage de tout une série de réalités une façon de se survivre, que les institutions comme leurs résultats se détachent d'eux pour vivre d'une vie propre ; et qu'il y a la façon de revivre par le souvenir. Sur le terrain qu'a cherché à explorer et éclairer cette monographie, il est trop naturel et légitime pour que quiconque puisse s'en étonner de reconnaître et faire sortir en effet la vertu de cette pensée d'Alexis de Tocqueville : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres ».

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 30 décembre 1943,
Le Président de thèse :
Joseph DELPECH.

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 30 décembre 1943,
Le Doyen de la Faculté :
Joseph DELPECH.

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 31 décembre 1943,
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
A. TERRACHER.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET TRAITÉS

ASSEMAT (G.). — *La crise des finances communles et départementales*, Paris, 1930.

BARES (G.). — *Les mystères des finances communales*, ou Étude sur la réforme de la comptabilité communale présentée en 1929 au VI[e] Congrès international de comptabilité à Barcelone, 1935. Vienne.

Cours de législation financière de M. le Doyen J. DELPECH, année 1941-42.

LECARPENTIER (G.). — *Le problème des finances locales en France*, Paris, 1932, p. 11 à 73.

MARQUÈS DI BRAGA (P.) et LYON (C.). — *De la comptabilité de fait*. Extrait *Répertoire de droit administratif* de Béquet, t. VI-VII-VIII, *passim*.

MASPÉTIOL (R.) et LAROQUE (P.). — *La tutelle administrative*, Paris, 1930, p. 206 et suiv., 330 et suiv.

RIEU (J.). — *Les nouvelles attributions de la Cour des comptes d'après les réformes récentes*, Paris, 1938, p. 83 et suiv.

THÈSES

BARTEL (J.M.). — *Extension du contrôle des dépenses engagées et ses rapports avec la nouvelle comptabilité d'ordonnancement*, Nancy, 1938.

CHASTEAUNEUF (P.). — *La réforme des finances locales par la réforme administrative*, Toulouse, 1942.

LÉOTARD (A.). — *Le décret du 31 mai 1862 et la réforme de la comptabilité publique*, Paris, 1935, p. 113.

ARTICLES DE REVUES

ALBRESPY (M.). — « Finances et comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance », *La vie communale et départementale*, 1938.

BAUDSON (H.). — « Les comptables de fait », *Revue de l'intendance militaire*, novembre-décembre 1936.

CHALANDON (E.). — « Pour un nouvel aménagement de la comptabilité publique », *Revue de science et législation financière* (1[er] article), octobre-novembre 1937, p. 527-549.

GIRAULT (A.). — « La réforme des finances locales », *Revue d'Economie politique*, 1930, p. 1664-1674.

MIRIMONDE (A.P. de). — « La crise et la réforme des finances locales en France », *Revue économique internationale*, 1932, vol. IV, p. 269-288.

PETIT (L.). — *Les finances départementales et communales*, Comptes-rendus des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, 1930, p. 310-325.

VÉREGUTH (J.-B.). — « Organisation du contrôle des finances départementales et communales », *Revue de l'Etat moderne*, avril 1939, p. 217-227.

Revue des services financiers : « L'apurement des comptabilités locales », 15 septembre 1935 ; — « La répercussion des décrets-lois sur les finances communales » (1er article) 31 janvier 1936 ; — « Les attributions des trésoriers-payeurs-généraux en matière d'apurement des comptes de gestion », 31 mai 1937.

RAPPORTS ET DISCOURS

AUDIBERT (P.). — Discours prononcés dans les audiences solennelles de rentrée de la Cour des comptes, Paris, 1887, p. 71.

AURIOL (V.). — Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes du 16 octobre 1936 (*J. off.*, 30 octobre, p. 11331).

SCHMIDT (J.). — Rapport présenté au nom de la Commission des finances de la Chambre sur le projet de loi tendant à la réforme de la comptabilité publique (session 1936, n° 436, p. 1016).

GARDEY (A.). — Rapport présenté au nom de la Commission des finances du Sénat (*J. off.*, sess. ord., 1936, n° 543, p. 287).

GUINAND et E. LABEYRIE. — Discours prononcé à l'audience de rentrée de la Cour des comptes du 16 octobre 1936 (*J. off.*, 30 octobre, p. 11325 et 11329).

Circulaires de la Direction de la comptabilité publique :

14 décembre 1936 sur l'application des décrets du 1er septembre 1936 ;

31 août 1937 sur l'arrêté des comptes de gestion par les trésoriers-payeurs-généraux ;

14 décembre 1937 sur l'aménagement des dépenses budgétaires.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 1

CHAPITRE PREMIER
COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE ET CONTROLE

SECTION I. — D'UNE COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE 11

SECTION II. — D'UN CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES 19

I. *Les nécessités de principe* 19

II. *Les tâtonnements* 22

III. *Les difficultés pratiques* 26

CHAPITRE II
LE DOMAINE, LES AGENTS ET LA TECHNIQUE
DU CONTROLE ADMINISTRATIF DES DÉPENSES

SECTION I. — LES OPÉRATIONS D'ÉTAT A L'INTÉRIEUR DES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES 31

I. *Le mécanisme du contrôle* 32

1° L'engagement de la dépense 32

2° L'ordonnancement de la dépense 34

II. *Le choix du contrôleur local des dépenses engagées* 39

III. *Le contrôle prévu de la Cour des comptes* 43

SECTION II. — LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES 45

I. *Les procédés anciens, divers et inopérants, de contrôle* 46

1° Dépenses départementales 46

2° Dépenses communales 48

II. *L'insuffisance des procédés de contrôle anciens et nouveaux* 59

1° Procédés anciens 60

2° Procédés nouveaux 66

CHAPITRE III
LA SANCTION INDIRECTE DES GESTIONS DE FAIT

SECTION I. — LES RAISONS ET LES PRÉMISSES 73

SECTION II. — LE DÉROULEMENT DE LA THÉORIE 80

I. *L'intervention de l'autorité budgétaire* 80

1° Distinction des éléments de cette autorité 80

2° Distinction des dépenses (obligatoires et facultatives) de certains services 84

3° Distinction des rôles et décisions pour la mise « en état d'examen » d'une gestion 88

II. *Les attributions et la compétence de la Cour des comptes : leurs limites et leur nature* 90

SECTION III. — L'OBLIGATION DE COMPTER ET LA SITUATION DES COMPTABLES DE FAIT 98

I. *L'apurement des gestions* 100

II. *Les responsabilités parallèles à l'obligation de compter* 106

CONCLUSION 111

BIBLIOGRAPHIE 117

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE (France)
T W. - N° 12536 - 25-2-1944